

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum, dengan demikian dalam negara hukum, kekuasaan negara berdasarkan atas hukum, bukan kekuasaan belaka, serta pemerintahan berdasar pada konstitusi yang berpaham konstitusionalisme, tanpa hal tersebut sulit disebut sebagai negara hukum. Hukum bertujuan mengatur tata tertib masyarakat.¹ Karena hukum sendiri merupakan salah satu alat untuk membuat siapapun akan menaati suatu peraturan yang ada, baik itu masyarakat maupun negara, tanpa adanya hukum maka dapat mengakibatkan terjadinya kesewenang-wenangan dalam hal bertindak sesuatu. Menurut Plato, penyelenggaraan negara yang baik adalah pemerintahan yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik, dan penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada hukum merupakan salah satu alternatif yang baik dalam penyelenggaraan negara.² Maka dari itu suatu negara tidak akan terlepas dari hukum yang berjalan bersama-sama dalam menjalankan kepentingan suatu negara dan negara yang berbentuk republik dan kesatuan tersebut tidak dapat berjalan sendiri tanpa adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah. “*The Founding Father*” NKRI menciptakan

¹ Pipin Syaripin, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung :CV. Pustaka Setia,1999,hlm. 20.

² Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Bandung: Nusa Media, 2014, hlm.1.

suatu justifikasi filosofis wujud cita-cita bangsa dalam pelaksanaan pemerintahan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 yaitu dalam penyelenggaraan NKRI untuk mengedepankan desentralisasi dan mekanisme pendelegasian kewenangan, pemerintahan daerah diberikan kebebasan daerah dalam hal meningkatkan sumber daya manusia dan sumber daya alam. Format susunan negara kesatuan memberikan justifikasi kehadiran gagasan desentralisasi, yang bermakna terjadinya pemencaran (pembagian) kekuasaan atau "*areal divison of power*" melalui mekanisme pendelegasian "*attributive, delegavite, mandat*", dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Mekanisme ini bermuara pada konsep "*scope of power*" dalam wujud sejauh mana luas atau lingkup kekuasaan (obyek, jenis, besaran) yang didelegasikan, dan konsep "*domain of power*" dalam wujud sejauh mana jangkauan (subyek, organ, jabatan) kekuasaan yang didelegasikan.³ Dengan adanya suatu gagasan tersebut maka pemerintah pusat tidak lagi bekerja sendirian karena negara menginginkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat bekerjasama, konsep pembagian ini karena segala kepentingan daerah yang belum terlihat dari pemerintah pusat dapat disalurkan melalui masing-masing pemerintahan daerah, supaya penyelenggaraan pemerintahannya berjalan sesuai dengan hukum, maka pemerintah daerah akan tetap dalam pengawasan pemerintah pusat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, Indonesia terdiri dari beberapa daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya didalam tiap daerah Kabupaten/Kota

³ Agussalim Andi Gadjong, "*Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*" Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 27.

terdapat satuan pemerintahan terendah yang disebut Desa dan Kelurahan. Dengan demikian, desa dan kelurahan adalah satuan pemerintahan terendah di bawah pemerintah Kabupaten/Kota.⁴ Desa dan Kelurahan merupakan pemerintahan terendah dalam susunan pembagian wilayah dan merupakan suatu pemerintahan yang memiliki bagian penting dalam konsep bernegara seperti Indonesia dalam bentuk republik dan kesatuan. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang. Pemerintahan daerah merupakan sendi dari negara kesatuan yang demokratis dan keberadaannya merupakan bentuk pengakuan terhadap karakteristik atau ciri masing-masing wilayah negara, serta merupakan cerminan negara hukum yang demokratis.⁵ Lebih lanjut, di level yang lebih rendah lagi terjadi pemerintahan di tingkat desa, Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pasal 1 Angka (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Desa merupakan suatu wilayah yang didiami oleh sejumlah penduduk yang saling mengenal atas dasar hubungan kekerabatan dan/atau kepentingan politik, sosial, ekonomi, dan keamanan yang dalam pertumbuhannya menjadi

⁴ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga 2011, hlm.1.

⁵ Dody Eko Wijayanto, "Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan Desa", *Jurnal Independent*, Vol 2 No. 1. 48.

kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat sehingga tercipta ikatan lahir batin antara masing-masing warganya, umumnya warganya hidup dari pertanian mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri, dan secara administratif berada di bawah pemerintahan kabupaten/kota.⁶

Kepala Desa mempunyai tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta mempunyai kewenangan memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan mempunyai kewajiban memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan, memelihara keutuhan negara, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melaksanakan kehidupan berdemokrasi, melaksanakan pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme.⁷ Berdasarkan penjelasan tersebut diharapkan Kepala Desa merupakan seorang pejabat daerah yang memiliki peran penting dan tanggung jawab yang besar dalam mengelolah keuangan dana desa serta bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk melakukan pengawasan terhadap Kepala Desa yang melakukan tindakan menyalah gunakan suatu jabatan tersebut dengan sewenang-wenangnya.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan suatu bentuk keseriusan pemerintah untuk mewujudkan

⁶ Hanif Nurcholis, *Op,cit*,hlm.2.

⁷ Rudi Salam Sinaga, *Pengantar Ilmu Politik Kerangka Berfikir Dalam Dimensi Arts Praxis & Policy*, Yogyakarta:Graha Ilmu, 2013, hlm 77.

pembangunan yang adil dan merata. Agenda Pembangunan Nasional yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang RPJMN 2015-2019 yaitu “Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka NKRI” agar tercapainya nawacita tersebut maka pembangunan desa menjadi salah satu prioritas dalam pemerintahan saat ini. Disahkannya Undang-Undang Desa pada tanggal 15 Januari tahun 2014 tentu membawa dampak positif bagi seluruh desa di seluruh Indonesia, karena undang-undang desa dipandang sebagai paradigma baru dalam manajemen pembangunan pemerintahan desa.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga mengatur Keuangan Desa dan Aset Desa untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat antara lain bantuan dana desa, dan sumber-sumber pendapatan desa. Implementasi keuangan desa diperlukan adanya perencanaan, transparan, penataan, akuntabel, dan pertanggungjawaban dalam hal untuk pengelolaanya. Pengelolaan keuangan desa harus digunakan sesuai dengan perencanaan pembangunan tujuan pemerintah desa agar masyarakat berhak untuk mengetahui program dari suatu pemerintah desa dan adanya keterlibatan masyarakat desa diharapkan dapat melakukan pengawasan terhadap jalannya pembangunan desa. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan, bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah khususnya desa adalah berdasarkan kewenangan Pemerintah Pusat yang dimana pemberian sumber keuangan Negara seperti APBN kepada

Pemerintahan Daerah dapat secara langsung diberikan dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.

Pengelolaan Keuangan Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pembangunan Desa. Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian mengatakan pemerintah telah menetapkan alokasi besaran dana desa sebesar Rp 960.000.000 (sembilan ratus enam puluh juta) rupiah untuk setiap desa.⁸ Melihat besarnya alokasi dana desa yang diberikan setiap tahunnya tidak digunakan sebagaimana seharusnya untuk membangun desa, dana desa yang seharusnya digunakan untuk membangun infrastruktur seperti, puskesmas, yayasan, mendirikan rumah ibadah, dan mendirikan tempat usaha untuk sumber pendapatan desa tidak tepat pada penggunaannya. Fenomena penyalahgunaan pengelolaan alokasi dana desa menimbulkan permasalahan yang sering terjadi yaitu bagaimana suatu laporan pertanggungjawaban belum dapat memenuhi syarat formil dan materiil dikarenakan minimnya pengetahuan ataupun pemahaman Kepala Desa dan Aparatur Desa tentang administrasi keuangan, penyalahgunaan dana desa, dan tidak tercatatnya dengan baik suatu administrasi keuangan desa atau disebut aktiva serta pasiva dalam bentuk inventarisasi asset desa, sehingga ini dapat mengakibatkan tidak

⁸Deti Mega Purnamasari, *Diserahkan secara langsung, Tiap Desa Bakal Terima Rp 960 Juta*, nasional.kompas.com/read/2020/02/17/18001271/diserahkan-secara-langsung-tiap-desa-bakal-terima-rp-960-juta diakses 11 November 2020, pk.20.42 WIB

terwujudnya suatu prinsip pengelolaan keuangan di desa dalam rangka tata kelola pemerintahan yang baik.

Prinsip pengelolaan keuangan di Desa dalam rangka *Good Governance* harus mencakup beberapa aspek diantaranya adalah :⁹

- 1) Aspiratif, dalam pengambilan kebijakan tentang pengelolaan keuangan Desa, pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa harus mendengar aspirasi dari masyarakat.
- 2) Partisipatif, dalam pengambilan kebijakan pengelolaan keuangan Desa, pemerintah desa harus melibatkan masyarakat.
- 3) Transparan, masyarakat memperoleh informasi yang cukup tentang APBDes, termasuk program pembangunan, lelang kas Desa, bantuan pemerintah dan pungutan ke masyarakat.
- 4) Akuntabilitas, dalam mengelola keuangan desa harus berdasarkan kepada aturan yang berlaku.

Oleh karena itu untuk mendukung terwujudnya rangka *Good Governance* dalam pemerintahan desa maka pelaksanaan pengelolaan keuangan desa dilakukan dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Alokasi Dana Desa yang diturunkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Desa haruslah diumumkan secara transparansi kepada masyarakat desa karena untuk menghindari terjadinya kecurigaan masyarakat desa dan penyalahgunaan dana desa. Pentingnya transparansi memberikan arti bahwa masyarakat desa berhak dan memiliki akses yang sama untuk

⁹ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, 2000 : 3

mengetahui kebijakan, regulasi, program, anggaran, dan kegiatan pemerintah desa dapat terbuka kepada masyarakat desa karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat desa. Selain daripada transparansi, pemerintahan desa harus menerapkan akuntabilitas dalam alokasi dana desa. Pentingnya suatu akuntabilitas tersebut adalah bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa dalam tujuan dan sasaran program pembangunan desa. Peran dari suatu bentuk akuntabilitas tersebut dapat mencegah kecurangan yang dilakukan oleh perangkat desa sehingga dana desa dapat dikelola secara jujur dan baik, maka program perencanaan pembangunan dapat berjalan dan juga terlihat dengan jelas secara efektif. Terkait dengan adanya isu kesalahan pengelolaan dana desa yang kian meningkat maka tanggung jawab negara terhadap anggaran dituntut lebih. Menurut hukum keterlibatan pemerintah pusat wajib mengambil tindakan yang layak untuk mengawasi dan mengatur alokasi dana desa secara serius, dengan mengikut sertakan peran dari aparaturnya penegakkan hukum seperti Kejaksaan, Kepolisian bahkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk sebagai garda penjagaan alokasi dana desa dan dapat mengantisipasi terjadinya korupsi yang ada di pemerintahan desa. Faktanya tidak sedikit Kepala Desa ataupun perangkat desa yang terjerat menyalahgunakan alokasi dana desa dengan kewenangannya, maka dari itu banyaknya desa yang belum berkembang oleh karena pengelolaan keuangan dana desa yang tidak efektif, tidak akuntabel dan tidak transparansi. Misalnya saja seperti mantan Kepala Desa Bantargebang Kecamatan Bantargadung Kabupaten Sukabumi yang diduga melakukan tindak

pidana korupsi sehingga salah satu faktor penyebab terjadinya tindak pidana korupsi tersebut dikarenakan yang bersangkutan (Andi Rusdiana) selaku mantan Kepala Desa tidak mampu melampirkan laporan pertanggungjawaban, tidak ada (bukti) tanda terima ketika kegiatan pembangunan selesai sehingga tidak sesuai fakta dan terdapat laporan pekerjaan fisik yang tidak ada atau fiktif pada saat Inspektorat Sukabumi melakukan pemeriksaan.¹⁰ Banyaknya Kepala Desa yang menyalahgunakan pengelolaan keuangan dana desa menjadikan acuan penulis membahas isu tersebut dalam penelitian penulis yang menurut penulis penelitian ini penting untuk dikaji lebih dalam mengingat alokasi dana desa yang dianggarkan dari APBN cukup besar tetapi secara tidak langsung pembangunan yang tidak signifikan menjadikan tanda tanya peran dan tanggungjawab dari seorang kepala pemerintahan daerah yang ada di desa yaitu Kepala Desa.

Adapun mengenai penulisan topik ini, sebelumnya sudah ada beberapa jurnal dan skripsi yang menuliskan mengenai dana desa, sebagai contoh adalah Analisis Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa (Studi Kasus: Wilayah Kecamatan Banyudono) ; Sri Lestari dari Institut Agama Islam Negeri Surakarta, Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Mewujudkan *Good Governance* ; Riska Apriliana dari Institut Agama Islam Negeri Surakarta, yang hanya membahas Pengelolaan Alokasi Dana Desa. Sehingga yang menjadi pembeda dari penulisan skripsi ini adalah bahwa penulis mencoba

¹⁰ Syahdan Alamsyah, *“Ini Modus Eks Kades di Sukabumi Korupsi Dana Desa Rp 1,3M, 2020,* (<https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-5139338/ini-modus-eks-kades-di-sukabumi-korupsi-dana-desa-rp-13m>), diakses pada tanggal 12 Januari 2021, pk.15.05 WIB

untuk menganalisis mengenai tanggungjawab negara dalam menangani isu kesalahan pengelolaan dana desa yang ada di Indonesia. Hal ini penting untuk dibahas karena mengingat jika alokasi dana desa tidak diperhatikan maka kedepannya semakin banyak desa yang tertinggal dan mengakibatkan pembangunan menjadi tidak terlanjutkan.

Dengan adanya latar belakang tersebut dalam penelitian ini membahas mengenai tanggung jawab kepala desa terhadap pengelolaan dana desa. Oleh sebab itu dalam hal ini penulis tertarik membahas mengenai “ **TANGGUNG JAWAB KEPALA DESA TERHADAP KESALAHAN PENGELOLAAN DANA DESA DIKAITKAN DENGAN PENGUATAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN DESA.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang diatas, rumusan masalah yang akan dirumuskan oleh penulis sebagai berikut :

1. Bagaimana urgensi penguatan tata Kelola Pemerintah Desa dikaitkan dengan penggunaan anggaran desa oleh pemerintahan desa?
2. Bagaimana tanggung jawab hukum Kepala Desa atas pengelolaan dana desa?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji urgensi penguatan tata Kelola Pemerintah Desa dikaitkan dengan penggunaan anggaran desa oleh pemerintahan desa.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji tanggung jawab hukum Kepala Desa atas pengelolaan dana desa.

D. Kegunaan Penelitian

Penulis mengharapkan dengan penelitian yang dilakukan akan memberikan manfaat dan kegunaan yang dapat diambil, baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

- a. Untuk memberikan sumbangsi pemikiran dalam upaya penguatan tata kelola pemerintah desa di Indonesia.
- b. Memberikan pemahaman teoritis mengenai tanggung jawab hukum yang dimiliki kepala desa dalam pengelolaan dana desa.

2. Secara Praktis

- a. Bagi penulis sendiri, penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan yang luas dan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya pada bidang hukum.

- b. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban untuk penegakkan fenomena praktik penyalahgunaan dana desa yang disebabkan oleh besarnya alokasi dana desa yang diberikan dari APBN.
- c. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan akan kesadaran untuk mengawasi dana desa dan ikut serta melihat perkembangan pembangunan desa.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

Indonesia merupakan negara yang berlandaskan pada hukum. Pernyataan tersebut tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan sebagai berikut : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Ketentuan pasal tersebut dapat menjadikan hukum sebagai panglima atau menempatkan hukum sebagai tempat yang tertinggi, negara yang dapat dikatakan negara hukum bilamana hukum merupakan satu-satunya sumber (*supremacy of law*). Unsur *supremacy of law* mengandung arti bahwa tidak ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*), baik rakyat (yang diperintah) maupun raja (yang memerintah). Kedua-duanya tunduk pada hukum (*regular law*). Prinsip ini menempatkan hukum dalam kedudukan sebagai panglima. Hukum dijadikan sebagai alat untuk memberikan kekuasaan, termasuk

membatasi kekuasaan itu. Jadi yang berkuasa dan berdaulat adalah hukum, bukan kekuasaan.¹¹ Supremasi Hukum harus mencakup tiga ide dasar hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Oleh karena itu di negara hukum, hukum harus tidak boleh mengabaikan rasa keadilan masyarakat, harus pula bermanfaat bagi orang banyak serta masyarakat pun harus mendapatkan kepastian dan dibentuknya hukum tersebut.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.¹² Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti. Hukum secara hakikat harus pasti dan adil. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis.¹³ Jika dikaitkan teori kepastian hukum dalam suatu kewenangan pengelolaan dana desa oleh

¹¹ Totenk Mahdasi Tatang, "Memahami Rule of Law dari Sang Penggagasnya, 2016, (<https://www.kompasiana.com/totenkmt/57602f68527a614318b6df99/memahami-rule-of-law-dari-sang-penggagasnya-albert-v-dicey?page=all>), diakses pada tanggal 23 November 2020, pkl.14.59 WIB.

¹² Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1999, hlm.23

¹³ Cst Kansil, et al, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2009. hlm 385

pemerintahan desa khususnya kepala desa sesuai Pasal 75 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menekankan pada suatu kewenangan tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum tersebut dapat dijalankan dengan baik.¹⁴ Kepastian hukum ini adalah merupakan salah satu wujud dari terbentuknya pemerintahan yang baik untuk menerapkan tegaknya *supremacy of law*.

Miftah Thoha berpandangan bahwa tata pemerintahan yang baik merupakan suatu paradigma yang menekankan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial terutama sekali mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari korupsi.¹⁵ Dari pemahaman tersebut menjelaskan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) mengharuskan pemerintah untuk dapat lebih efektif bekerja guna kepentingan dan kesejahteraan bersama. Menurut Miftah Thoha, *good governance* disimpulkan sebagai tata pemerintahan yang terbuka, bersih, berwibawa, transparan dan bertanggung jawab.¹⁶ Oleh karena itu, praktik pemerintahan yang terbebas dari adanya KKN

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 2009, hlm.21.

¹⁵ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003, hlm.61.

¹⁶ Miftah Thoha, *op.cit.*, hlm.1-2.

(Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) menjadikan penilaian penting pada pemerintahan untuk mewujudkan transparansi, penegakkan hukum yang adil dan merata, serta akuntabilitas kepada publik. Suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) akan lahir dari suatu pemerintahan yang bersih (*clean government*), pemerintahan yang baik (*good governance*) hanya dapat terwujud, manakala diselenggarakan oleh pemerintah yang baik, dan pemerintah akan baik apabila dilandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas. Oleh karena itu, bagaimana dapat mewujudkan kondisi pemerintahan yang baik? Hal ini kiranya kembali pada lembaga atau pejabat yang menerima tugas dan tanggung jawab sebagai penyelenggara pemerintahan, termasuk komunitas masyarakat dan organisasi non-pemerintah.¹⁷

Dalam penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip umum; "*geenbevegedheid zonder verantwoordelijkheid; thereis no authority without responsibility* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).¹⁸ Adanya suatu pertanggungjawaban tersebut untuk menghindari kesewenang-wenangan dan pembatasan terhadap kekuasaan dari pihak penguasa

¹⁷ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta,:Laksbang Pressindo, 2008, hlm. 150.

¹⁸ Busyra Azheri, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandotary*, Jakarta:Raja Grafindo Perss, 2011, hlm. 352.

didalam suatu negara hukum tersebut. Karena itu, dalam negara hukum, hukum memainkan peranannya yang sangat penting, sehingga sejak kelahirannya konsep negara hukum memang dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya (*abuse of power*)¹⁹. Pertanggungjawaban ini mengandung arti bahwa selain dari pada dapat membatasi penyalahgunaan kekuasaan yang sewenang-wenangnya, pertanggungjawaban ternyata mampu bertanggungjawab terhadap kesalahan yang merugikan orang lain.

Pertanggungjawaban dalam hukum perdata, dapat ditemukan dalam Pasal 1365 KUHPerdata yaitu suatu perbuatan melawan hukum. Menurut hukum perdata dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan risiko. Dengan demikian dikenal dengan pertanggung jawaban atas dasar kesalahan (*liability without based on fault*) dan pertanggung jawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*).²⁰ Dalam ketentuan pasal tersebut, terdapat unsur-unsur perbuatan melawan hukum, yaitu adanya perbuatan, adanya unsur kesalahan, adanya kerugian yang diderita, serta adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

¹⁹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung:PT Refika Aditama, 2011, hlm. 1-2.

²⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung:PT. Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 49.

Pertanggungjawaban dalam hukum pidana, dapat ditemukan dalam Pasal 2 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) yang menyebutkan “ketentuan pidana dalam perundang-undangan Indonesia diterapkan bagi setiap orang yang melakukan sesuatu tindak pidana di Indonesia”. Oleh Simons, pidana (*straf*) dikatakan sebagai nestapa khusus (*bijzonder leed*). Dalam hukum pidana, pada dasarnya pertanggungjawaban hukum pidana dilihat dari perbuatan mana yang dapat dipidana dan hukuman pidana apa yang dapat di kenakan. Namun hukum pidana adalah merupakan suatu *ultimum remedium* atau upaya terakhir apabila pertanggungjawaban dalam bidang-bidang hukum lain (hukum administratif) tidak memadai.

Dalam hukum administrasi, pertanggungjawaban hukum berupa sanksi administrasi/ administratif. Sanksi administrasi/ administratif adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif. Pada umumnya sanksi administrasi/ administratif berupa denda, pembekuan hingga pencabutan sertifikat dan/ atau izin, penghentian sementara pelayanan administrasi hingga pengurangan jatah produksi, serta tindakan administratif lainnya.²¹ Untuk mendukung tercapainya pertanggungjawaban hukum administrasi maka diperlukan suatu

²¹Shanti Rachmadsyah, Hukum Online, Sanksi Hukum Pidana, Perdata, dan Administratif, http://www.hukumonline.com/26_klinik/detail/1t4be012381c490/sanksi-hukum-%28pidana,-perdata,-dan-administratif%29, di akses pada tanggal 30 November 2020, pkl. 17.00 WIB

sistem pengawasan yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya.

Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.²² Oleh karena itu pengawasan dapat mengendalikan, mengontrol, dan mengevaluasi segala bentuk pekerjaan ataupun wewenang yang diberikan agar bentuk-bentuk kebijakan yang telah direncanakan dapat terwujud dan berjalan sesuai yang telah ditetapkan. Pengawasan sendiri juga merupakan salah satu bentuk tanggungjawab administratif atasan kepada bawahannya secara struktural terhadap wewenang tersebut. Selain itu, fungsi pengawasan adalah suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas atau pekerjaan yang dibedakan kepada aparat pelaksanaan dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggungjawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan.²³

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah penggambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti atau diuraikan dalam penulisan. Tujuan

²² Jum Anggraini, Op. cit., *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012, hlm.78.

²³ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah* (Buku Ajaran), Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009, hlm. 82.

adanya kerangka konseptual ini ialah untuk memberikan persamaan persepsi mengenai definisi operasional.²⁴ Berikut adalah beberapa definisi yang akan penulis jelaskan :

- a. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁵
- b. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁶
- c. Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa.²⁷
- d. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari

²⁴ Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1990, hlm.67.

²⁵ Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

²⁶ Pasal 1 Angka (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

²⁷ Pasal 75 Angka (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.²⁸

- e. Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.²⁹
- f. Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.³⁰

F. Metode Penelitian

Untuk sampai pada rumusan yang tepat mengenai penelitian ini, maka metode yang digunakan oleh penulis adalah :

1. Jenis Penelitian

Penulis skripsi ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penulis menggunakan metode yuridis normatif karena sasaran penelitian ini adalah hukum. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah teori-teori, konsep-

²⁸ Pasal 1 Angka (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

²⁹ Pasal 1 Angka (10) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

³⁰ Pasal 1 Angka (6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

konsep, asas-asas hukum, serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.³¹

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian hukum ini, penulis menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Menurut Sugiono adalah suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum.³² Deskriptif analitis juga menggambarkan peristiwa yang sedang diteliti, kemudian di analisis berdasarkan fakta-fakta berupa data sekunder yang didapat dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.³³ Dalam penelitian ini, penulis akan mencoba menggambarkan situasi dan kondisi dari fenomena penyalahgunaan dana desa menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), dan pendekatan

³¹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1997, hlm 184.

³² Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif*, Jakarta: Alfabeta, 2012, hlm.29.

³³ Soerjono Soekantor dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu tinjauan singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2001, hlm 10.

konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi³⁴, pendekatan perundang-undangan beranjak dari peraturan hukum yang mengatur mengenai ketentuan hukum yang berkenaan dengan hukum desa khususnya kesalahan pengelolaan keuangan desa. Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Pendekatan konseptual muncul dari pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum³⁵ serta pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, asas hukum mengenai penerapan penguatan tata kelola pemerintahan desa.

4. Jenis Data

a. Data Sekunder Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.³⁶ Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

b. Data Sekunder Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang meliputi penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa artikel, buku-buku referensi serta media informasi lainnya.³⁷

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2005, hlm. 137

³⁵ *Ibid*, hlm. 178.

³⁶ *Ibid*, hlm. 181

³⁷ *Ibid*, hlm. 195

c. Data Sekunder Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang meliputi hukum penunjang yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum sekunder berupa kamus hukum, kamus umum dan jurnal.

5. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan tahapan penelitian data, maka data diperoleh berdasarkan studi kepustakaan. Studi kepustakaan berkaitan dengan kajian teoritis dan referensi lain yang berkaitan dengan nilai, budaya dan norma yang berkembang pada situasi sosial yang diteliti.³⁸ Merupakan teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelitian terhadap buku, literatur, catatan yang ada hubungannya dengan masalah yang akan dipecahkan.

6. Teknik Analisis Data

Data yang telah didapatkan akan diolah dan dianalisa menggunakan metode analisa kualitatif yaitu suatu cara analisis yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilaku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh³⁹, kemudian ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif, yakni berfikir dari suatu hal yang umum menuju kepada hal yang khusus atau spesifik.

³⁸ Sugiyono, *Op.Cit*, hlm.291

³⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2008, hlm.154

G. Sistematika Penulisan

Penulisan ini disusun dengan cara membagi dalam lima bab, yang mana di dalam tiap bab terdapat beberapa sub bab dengan pokok-pokok pembahasan utama yang terkandung dalam bab. Berikut akan diuraikan secara rinci dan keseluruhan skripsi ini yaitu :

BAB I :PENDAHULUAN

Pada bab ini diawali dengan menguraikan latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II :ASPEK HUKUM TATA KELOLA PEMERINTAHAN DI TINGKAT DESA

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan pengaturan tata kelola pemerintahan desa yang bertujuan untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), mengawasi keuangan, serta yang berwenang menggunakan dana desa.

BAB III :TANGGUNG JAWAB HUKUM DIKAITKAN DENGAN PENGGUNAAN UANG NEGARA

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan bahwa penegakan pengelolaan dana desa di Indonesia menjadi suatu pertanggungjawaban hukum dalam hal keuangan negara agar mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan yang berlaku.

BAB IV :TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM MENGATUR DAN MENCEGAH KESALAHAN PENGELOLAAN DANA DESA TERHADAP PEMERINTAHAN DESA KHUSUSNYA KEPALA DESA

Dalam bab ini penulis akan menganalisa mengenai kesalahan pengelolaan dana desa, sejauh mana ketentuan ini sudah dilaksanakan dan ditegakkan.

BAB V :KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini penulis akan membuat suatu simpulan dan saran yang berkaitan dengan pembahasan topik yang telah diuraikan