

**REKONSTRUKSI REGULASI PEMANFAATAN DANA DESA DALAM
RANGKA MENCEGAH TINDAK PIDANA KORUPSI
BERBASIS NILAI KEADILAN**

DISERTASI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar
Doktor Ilmu Hukum**



Oleh :
M. ROHMIDHI SRIKUSUMA
NIM : 10301700183

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2021**

LEMBAR PENGESAHAN

**REKONSTRUKSI KEBLIJAKAN PENANGANAN TERORISME DI INDONESIA YANG
BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA**

Oleh

M. ROHMIDHI SRIKUSUMA
NIM : 10301700183

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian
Guna Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum.

Disertasi Ini Telah disetujui Oleh Promotor dan Co- Promotor Pada Tanggal Seperti
Tertera Dibawah Ini

Semarang,2021

Promotor

Co-Promotor

Prof. Dr. H. Gunarto, SH, SE, Akt, MHum
NIDN. 0605036205

Prof. Dr. Sri Endah Wahyuningsih, SH, MHum
NIDN. 0628046401

UNISSULA

جامعة سلطان أبجوع الإسلامية

Mengetahui

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Prof. Dr. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum
NIDN. 210303040

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

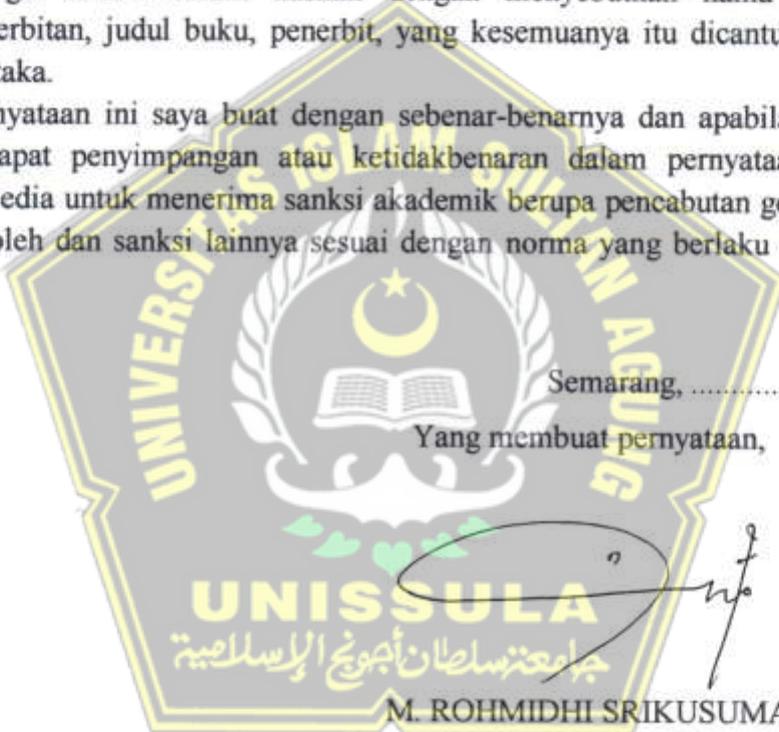
Nama : **M. ROHMIDHI SRIKUSUMA**
NIM : **10301700183**

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya dalam bentuk disertasi ini adalah asli dan belum pernah ada yang mengajukan untuk memperoleh gelar doktor, baik di Universitas Islam Sultan Agung Semarang maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis saya ini murni gagasan atau ide, rumusan dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan siapapun, kecuali atas arahan dan masukan dari Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis saya ini tidak terdapat hasil karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama pengarang, tahun penerbitan, judul buku, penerbit, yang kesemuanya itu dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia untuk menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah saya peroleh dan sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang,2021

Yang membuat pernyataan,



M. ROHMIDHI SRIKUSUMA

NIM : 10301700183

REKONSTRUKSI REGULASI PEMANFAATAN DANA DESA DALAM RANGKA MENCEGAH TINDAK PIDANA KORUPSI BERBASIS NILAI KEADILAN

ABSTRAK

Pemanfaatan dana desa adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, yang mana hal ini sesuai dengan tujuan pembangunan Desa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, oleh karena itu pengalokasian Dana Desa lebih banyak mempertimbangkan tingkat kemiskinan. Tujuan dari penelitian ini adalah (1) untuk menganalisis regulasi pemanfaatan dana desa yang belum berbasis nilai keadilan; (2). Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi saat ini; dan (3). Untuk menganalisis rekonstruksi regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi yang berbasis keadilan.

Hasil dari penelitian ini adalah (1) Keuangan Desa dikelola berdasarkan praktik-praktik pemerintahan yang baik. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Desa sebagaimana tertuang dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 yaitu transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran, Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa dipegang oleh Kepala Desa. Namun demikian dalam pelaksanaannya, masih banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan dana desa. Hal ini disebabkan belum adanya regulasi pemanfaatan dana desa yang berbasis nilai keadilan sehingga dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. (2) Regulasi pemanfaatan dana desa tersebut masih terdapat kelemahan, baik dari aspek substansi, aspek struktur hukum dan aspek kultur hukum, karena dalam regulasi tersebut belum dapat mengantisipasi atau mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dengan modus-modus sebagaimana telah diuraikan di atas. Untuk itu perlu dilakukan penataan dan pengaturan ulang terhadap pemanfaatan dana desa agar supaya dapat mengantisipasi atau mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dengan mendasarkan pada nilai-nilai keadilan; serta (3) Adapun rekonstruksi terhadap peraturan perundang-undangan tersebut antara lain adalah : Pasal 30 ayat (1) : “Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29, Perangkat Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51, dan Pasal 64 Anggota Badan Permusyawaratan Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 A akan dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis serta dapat dijatuhi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi”. Pasal 68 ayat (1) dengan menambahkan satu ketentuan dalam pasal 68 ayat (1) tersebut pada huruf f, yaitu “mendapatkan pendidikan hukum praktis yang berupa pelatihan hukum dan penyuluhan hukum”. Pasal 3 huruf b menjadi “Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip kebutuhan Prioritas dengan membuat skala prioritas sesuai dengan rencana pembangunan desa (RKP)”. Pasal 3 huruf c berubah menjadi : “Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip Terfokus; yaitu mengutamakan pilihan penggunaan Dana Desa pada 3 (tiga) sampai dengan 5 (lima) jenis kegiatan sesuai dengan kebutuhan sesuai dengan prioritas sehingga dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi”.

Kata Kunci: Rekonstruksi, Pemanfaatan Dana Desa, Tindak Pidana Korupsi

RECONSTRUCTION OF REGULATIONS FOR THE UTILIZATION OF VILLAGE FUNDS IN ORDER TO PREVENT CRIMINAL ACTS OF CORRUPTION VALUES BASED ON JUSTICE

ABSTRACT

Utilization of village funds is to improve the welfare of rural communities, which is in accordance with the objectives of village development as mandated in Law Number 6 of 2014, which aims to improve the welfare of the village community and the quality of human life as well as poverty alleviation, therefore the allocation of Village Funds consider the poverty level more. The objectives of this study are (1) to analyze the regulation on the use of village funds that are not based on the value of justice; (2). To analyze the weaknesses of the regulation on the use of village funds in order to prevent the current criminal acts of corruption; and (3). To analyze the reconstruction of regulations on the use of village funds in order to prevent corruption based on justice.

The results of this study are (1) Village Finance is managed based on good governance practices. The principles of Village Financial Management as stated in Permendagri Number 113 of 2014 are transparent, accountable, participatory and carried out in an orderly and budgetary discipline, Village Financial Management Power is held by the Village Head. However, in practice, there are still many irregularities in the management and utilization of village funds. This is due to the absence of regulations on the use of village funds based on the value of justice so as to prevent the occurrence of criminal acts of corruption. (2) The regulation on the use of village funds still has weaknesses, both in terms of substance, aspects of legal structure and aspects of legal culture, because the regulation has not been able to anticipate or prevent the occurrence of criminal acts of corruption with the modes described above. For this reason, it is necessary to restructure and rearrange the use of village funds in order to anticipate or prevent the occurrence of criminal acts of corruption based on the values of justice; and (3) The reconstruction of the laws and regulations includes: Article 30 paragraph (1): "Village Head who violates the prohibition as referred to in Article 29, Village Apparatus who violates the prohibition as referred to in Article 51, and Article 64 Members The Village Consultative Body that violates the prohibition as referred to in Article 64 A will be subject to administrative sanctions in the form of verbal warnings and/or written warnings and may be subject to criminal sanctions as stipulated in the Law on Corruption Crimes. Article 68 paragraph (1) by adding one provision in Article 68 paragraph (1) referred to in letter f, namely "getting practical legal education in the form of legal training and legal counseling". Article 3 letter b becomes "Priority for the use of Village Funds is based on the principle of Priority needs by making a priority scale in accordance with the village development plan (RKP)". Article 3 letter c changes to: "The priority of using the Village Fund is based on the Focused principle; namely prioritizing the choice of using the Village Fund in 3 (three) to 5 (five) types of activities according to needs according to priorities so as to prevent the occurrence of criminal acts of corruption.

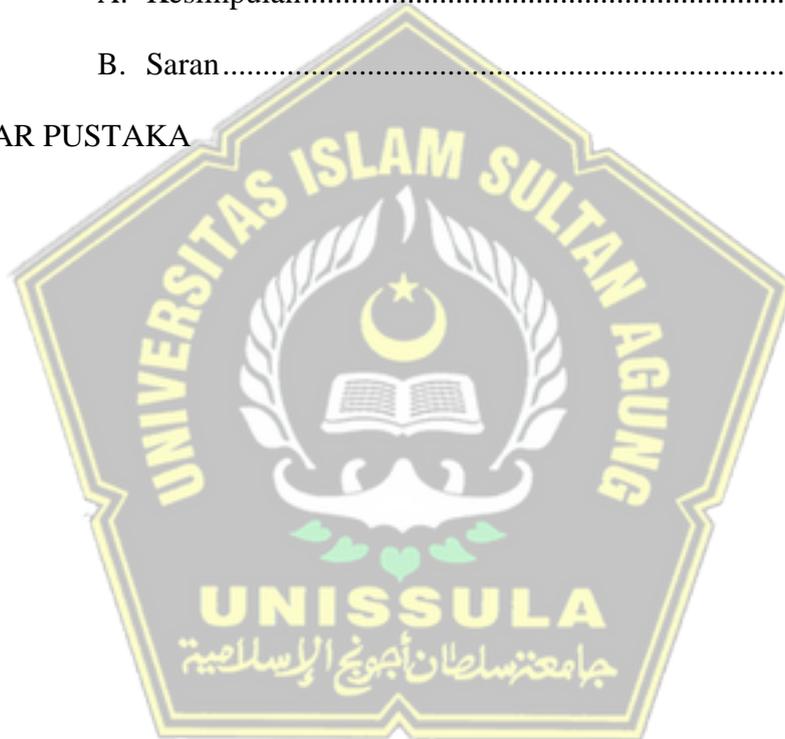
Keywords: Reconstruction, Utilization of Village Funds, Corruption Crime

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian.....	13
E. Kerangka Konseptual	13
F. Kerangka Teori.....	35
G. Kerangka Pemikiran.....	75
H. Metode Penelitian.....	79
I. Orisinalitas/Keaslian Penelitian	86
J. Sistematika Penulisan Disertasi.....	88
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	89
A. Pengertian dan Pengaturan Otonomi Daerah	89
B. Asas-Asas Otonomi Daerah	103
C. Pengertian dan Dasar Hukum Pemerintahan Desa.....	11

	D. Kewenangan Desa dalam Otonomi Desa	138
	E. Pertanggungjawaban Pidana.....	157
	F. Pemidanaan dalam Tindak Pidana Korupsi.....	185
	1. Ketentuan Pidana Pokok.....	185
	2. Ketentuan Pidana Tambahan.....	198
	3. Mekanisme Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi	201
	4. Bentuk Putusan Hakim dalam Tindak Pidana Korupsi	231
	5. Pendekatan Sistem dan Strategi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.....	236
BAB III	REGULASI PEMANFAATAN DANA DESA YANG BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN.....	256
	A. Pengelolaan Keuangan Desa	256
	B. Alokasi Dana Desa	298
BAB IV	KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PEMANFAATAN DANA DESA DALAM RANGKA MENCEGAH TINDAK PIDANA KORUPSI SAAT INI.....	321
	A. Implementasi Dana Desa dalam Praktik.....	321
	B. Kelemahan substansi	350
	C. Kelemahan Struktur Hukum.....	358
	D. Kelemahan Kultur Hukum	378
	E. Praktik Penyelewengan Dana Desa	332
BAB V	REKONSTRUKSI REGULASI PEMANFAATAN DANA DESA DALAM RANGKA MENCEGAH TINDAK PIDANA KORUPSI BERBASIS NILAI KEADILAN	392

A. Regulasi Pemanfaatan Dana Desa di Beberapa Negara Asing.....	392
B. Rekonstruksi Nilai Regulasi Pemanfaatan Dana Desa yang Berbasis Nilai Keadilan.....	398
C. Rekonstruksi Norma Pemanfaatan Dana Desa yang Berbasis Nilai Keadilan.....	418
BAB VI PENUTUP	434
A. Kesimpulan.....	434
B. Saran.....	440
DAFTAR PUSTAKA	



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan Asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut”. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat

¹ Penjelasan Umum atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”. Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.²

Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan

²*Ibid*

terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.³

Desa mempunyai sumber pendapatan Desa yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa mempunyai sumber pendapatan berupa pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, alokasi anggaran dari APBN, bantuan keuangan dari APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga. Sumber pendapatan Desa tersebut secara keseluruhan digunakan untuk mendanai seluruh kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa. Dana tersebut digunakan untuk mendanai penyelenggaraan kewenangan Desa yang mencakup penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Dengan demikian, pendapatan Desa yang bersumber dari APBN juga digunakan untuk mendanai kewenangan tersebut.

³S.D.S. Wiyanto, *Agar Dana Desa Terkawal*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan RI, 2014, hlm. 11

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Desa. Hal itu berarti Dana Desa akan digunakan untuk mendanai keseluruhan kewenangan Desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Dana Desa tersebut. Namun, mengingat Dana Desa bersumber dari Belanja Pusat, untuk mengoptimalkan penggunaan Dana Desa, Pemerintah diberikan kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa untuk mendukung program pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. Penetapan prioritas penggunaan dana tersebut tetap sejalan dengan kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa.⁴

Alokasi anggaran untuk Dana Desa ditetapkan sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah dan akan dipenuhi secara bertahap sesuai dengan kemampuan APBN. Dalam masa transisi, sebelum Dana Desa mencapai 10% (sepuluh per seratus), anggaran Dana Desa dipenuhi melalui relokasi dari Belanja Pusat dari program yang berbasis Desa. Kementerian/lembaga mengajukan anggaran untuk program yang berbasis Desa kepada Menteri untuk ditetapkan sebagai sumber Dana Desa. Dalam hal Dana Desa telah dipenuhi sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah, penganggaran sepenuhnya mengikuti mekanisme penganggaran dana Bendahara Umum Negara yang sudah diatur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

⁴*Ibid*

Sumber Dana Desa yang diusulkan oleh kementerian/lembaga dan yang ditetapkan oleh Menteri akan ditempatkan sebagai Belanja Pusat nonkementerian/lembaga sebagai cadangan Dana Desa. Cadangan Dana Desa tersebut diusulkan oleh Pemerintah dalam rangka pembahasan Rancangan APBN dan Rancangan Undang-Undang APBN. Cadangan Dana Desa yang telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat akan ditetapkan sebagai Dana Desa yang merupakan bagian dari Anggaran Transfer ke Daerah dan Desa. Mekanisme tersebut ditempuh agar pemenuhan Dana Desa tetap terlihat adanya pengalihan Belanja Pusat ke Dana Desa berupa Dana Transfer ke Daerah. Selain itu, mekanisme tersebut juga memberikan komitmen kuat kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk lebih memberdayakan Desa.⁵

Besaran Dana Desa yang telah ditetapkan dalam APBN dialokasikan ke Desa dalam 2 (dua) tahap. Pada tahap pertama, Menteri mengalokasikan Dana Desa kepada kabupaten/kota sesuai dengan jumlah Desa berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Hasil perhitungan tersebut selanjutnya dikalikan dengan indeks kemahalan konstruksi sebagai indikator yang mencerminkan tingkat kesulitan geografis. Pada tahap kedua, berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota mengalokasikan Dana Desa kepada setiap Desa. Bupati/walikota diberikan kewenangan untuk menentukan bobot variabel tingkat kesulitan geografis Desa sebagai salah satu variabel

⁵ C. Basri, *Desa Belum Siap Kelola Dana Desa Yang Besar*, Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2014, hlm. 27

perhitungan sesuai dengan karakteristik daerahnya. Tingkat kesulitan geografis antara lain ditunjukkan oleh faktor ketersediaan pelayanan dasar serta kondisi infrastruktur dan transportasi.⁶

Secara filosofis, pemanfaatan dana desa adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, yang mana hal ini sesuai dengan tujuan pembangunan Desa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, pengalokasian Dana Desa lebih banyak mempertimbangkan tingkat kemiskinan.

Secara yuridis, pemanfaatan dana desa adalah untuk pembangunan desa. Kementerian Desa PDTT juga telah mengatur secara jelas tentang prioritas penggunaan dana desa melalui Permendesa Nomor 21 Tahun 2016. Tujuan dari dibuatnya Permendesa No 21/2016 ini antara lain yaitu:

1. Sebagai acuan bagi Desa dalam menentukan program dan kegiatan bagi penyelenggaraan Kewenangan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa yang dibiayai oleh Dana Desa;
2. Sebagai acuan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun Pedoman Teknis Penggunaan Dana Desa;
3. Sebagai acuan bagi Pemerintah dalam pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penggunaan Dana Desa

Sedangkan bidang kegiatan untuk prioritas penggunaan dana desa tahun 2016 berdasarkan Permendesa Nomor 21 Tahun 2016 hanya ada 2 (dua)

⁶*Ibid*

bidang kegiatan yaitu bidang Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Dalam rangka mewujudkan pengelolaan Dana Desa yang tertib, transparan, akuntabel, dan berkualitas, Pemerintah dan kabupaten/kota diberi kewenangan untuk dapat memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran Dana Desa dalam hal laporan penggunaan Dana Desa tidak/terlambat disampaikan. Di samping itu, Pemerintah dan kabupaten/kota juga dapat memberikan sanksi berupa pengurangan Dana Desa apabila penggunaan dana tersebut tidak sesuai dengan prioritas penggunaan Dana Desa, pedoman umum, pedoman teknis kegiatan, atau terjadi penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari 2 (dua) bulan.

Pasal 80 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan desa dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat desa. Ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut di dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yaitu bahwa partisipasi masyarakat di dalam proses perencanaan pembangunan desa dilakukan melalui pelaksanaan Musyawarah Desa (Musdes) dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbang Desa).

Di dalam Pasal 81 ayat (4) ditegaskan bahwa pembangunan lokal berskala desa dilaksanakan sendiri oleh desa. Sedangkan pelaksanaan program sektoral yang masuk ke desa diinformasikan kepada pemerintah desa untuk diintegrasikan dengan pembangunan desa. Di sisi lain, UU ini menghadirkan

risiko yang cukup besar karena banyak desa yang belum memiliki pengalaman dalam mengelola dana yang cukup besar.

Potensi risiko yang cukup nampak adalah adanya penyalahgunaan atau penyimpangan penggunaan dana (*fraud*) oleh pihak tertentu dan juga adanya konflik vertikal dan horizontal di tingkat desa. Penyalahgunaan/penyimpangan terjadi karena 3 kondisi yang biasa disebut dengan istilah “*Fraud Triangle*”⁷ yaitu: adanya kesempatan (*opportunity*), adanya tekanan (*pressure*) serta karena sikap atau karakter (*rationalization*), dan dalam pengelolaan Dana Desa ke tiga kondisi tersebut amat sangat memungkinkan terjadi, untuk itu, baik pemerintah maupun masyarakat desa perlu secara aktif melakukan pencegahan terjadinya penyalahgunaan dana dan terjadinya konflik dengan bersama-sama melakukan pengawalan dalam proses pembangunan desa.

UU Desa menjamin partisipasi warga untuk terlibat aktif dalam proses pengawasan dan pemantauan pembangunan desa. Pasal 82 UU Desa menyatakan secara tegas hak masyarakat untuk mendapatkan informasi dan terlibat aktif mengawasi pelaksanaan pembangunan. Berbagai temuan hasil pengawasan dan pemantauan, termasuk berbagai keluhan atas pelaksanaan pembangunan desa, dapat disampaikan masyarakat kepada pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Keterlibatan masyarakat desa dalam mengawasi dan memantau pembangunan desa, dapat juga dilakukan dengan memberikan tanggapan atas laporan tahunan pelaksanaan pembangunan desa dalam Musyawarah Desa.

⁷J.T. Wells, *Corporate Fraud Handbook: Prevention and Detection*, 3rd edition. New Jersey: Hoboken, John Wiley & Sons, Inc., 2011, hlm. 112

Upaya mengawasi dan memantau pembangunan desa dan pengelolaan keuangan desa diharapkan mendorong adanya akuntabilitas pemerintah desa, sehingga akan memberikan dampak positif kepada kepala desa dan aparatnya dalam menjalankan pemerintahan. Jadi, pengawasan dilakukan bukan berarti masyarakat desa tidak percaya dengan proses pembangunan dan pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah desa. Masyarakat desa dapat melakukan pengawasan dan pemantauan pembangunan desa dan pengelolaan APBDesa di tiga tahapan, yaitu tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap pelaporan dan pertanggungjawaban.

Secara sosiologis, banyak desa yang dalam pemanfaatan dana desa digunakan untuk membayar gaji kepala desa dan perangkat desa. Untuk meminimalisir risiko yang mungkin terjadi, selain adanya pengawasan masyarakat juga ada pendamping desa yang ditunjuk oleh kementerian desa, mempunyai tugas mendampingi desa mulai perencanaan, pelaksanaan hingga pertanggungjawaban Dana Desa. Proses pengawasan secara langsung dalam setiap kegiatan tentunya telah dilakukan untuk mengarahkan desa agar pemanfaatan Dana Desa dan prosesnya sesuai dengan aturan dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan mengurangi kemiskinan.

Pertanggungjawaban pidana dalam pengelolaan Dana Desa berdasarkan PP RI Nomor 8 Tahun 2016 tidak diatur. Sanksi yang diatur dalam PP RI Nomor 8 Tahun 2016 hanyalah sanksi administratif yang disebutkan dalam Pasal 17 angka (3) dan (4), yaitu : Pasal 17 angka (3) : Dalam hal Menteri belum menerima dokumen sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) atau bupati/walikota belum menerima dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri atau bupati/walikota mengenakan sanksi administratif berupa penundaan penyaluran Dana Desa sampai dengan diterimanya dokumen tersebut. Dan Pasal 17 angka (4) : Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.

Pertanggungjawaban sanksi pidana pada pengelolaan Dana Desa dapat dilakukan jika terjadi tindak pidana korupsi. Dalam hal tindak pidana korupsi, jenis-jenisnya dapat dikelompokkan dalam tujuh jenis korupsi yaitu : (1) jenis korupsi yang merugikan keuangan negara; (2) suap menyuap; (3) penggelapan dalam jabatan; (4) pemerasan; (5) perbuatan curang; (6) benturan kepentingan dalam pengadaan, dan (7) gratifikasi. Jenis-jenis korupsi di atas merupakan bagian dari cara bagaimana memahami pengertian korupsi. Pengertian korupsi sebenarnya telah dimuat secara tegas dan jelas dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam Undang-Undang tersebut, pengertian korupsi sebagian besar merujuk dari Undang-Undang Hukum Pidana (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) yang lahir sebelum negara ini merdeka. Namun sampai saat ini pemahaman masyarakat terhadap korupsi masih sangat kurang.⁸

Dalam rangka memahami pengertian korupsi secara mendalam dan komprehensif bukan hal yang mudah. Oleh karena itu, dibentuklah KPK agar memfokuskan diri dalam mencermati berbagai perilaku sebagai indikasi

⁸KPK Republik Indonesia, *Memahami untuk Membasmi Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: KPK, 2015, hlm. 1

perbuatan korupsi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menunjukkan bahwa kebiasaan berperilaku korupsi yang selama ini oleh masyarakat dianggap sebagai hal yang wajar dan lumrah padahal hal tersebut termasuk ke dalam bentuk tindak pidana korupsi.

Terkait urusan dana desa yang masih terus menjadi topik hangat berbagai kalangan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menemukan sejumlah persoalan dalam pengelolaan dana desa. Persoalan-persoalan itu harus dipahami sebaik-baiknya karena menyimpan potensi penyimpangan. Temuan itu diperoleh setelah KPK melakukan kajian UU Desa dan disetujuinya anggaran sejumlah Rp. 20,7 triliun dalam APBN-Perubahan tahun 2015. KPK menemukan 14 temuan dalam empat hal, yaitu regulasi-kelembagaan, tata laksana, pengawasan, dan sumber daya manusia.⁹

Peneliti ICW, menerangkan dalam periode 2010-2015, tercatat 133 kasus korupsi terjadi di desa; 186 orang dinyatakan tersangka dan diperkirakan merugikan negara 205 miliar rupiah. Menurut ICW, dari jumlah tersangka itu, kepala desa paling banyak. “Kepala Desa pelaku terbanyak tersangka korupsi. Ada 122 kepala desa dan disusul oleh aparat desa sebanyak 26 orang, 14 orang dari pelaksanaan kegiatan ekonomi desa, 11 orang dari orang lain, 7 orang dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), 4 orang dari kelompok tani dan 2 dari rekanan. Setelah menganalisis kasus-kasus tersebut, ICW menemukan tiga bentuk terbanyak korupsi di desa:

⁹*Ibid*, hlm. 32

penggelapan dana, penyalahgunaan anggaran, dan penyalahgunaan wewenang. Paling sering adalah penggelapan dana karena para aparat desa melihat dana sebesar itu tergiur dan tak tahu apa yang akan mereka perbuat.¹⁰

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi belum berbasis nilai keadilan?
2. Apa kelemahan-kelemahan regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi yang berbasis keadilan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis regulasi pemanfaatan dana desa yang belum berbasis nilai keadilan;
2. Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi saat ini;
3. Untuk menganalisis rekonstruksi regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi yang berbasis keadilan.

¹⁰*Ibid*

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian ini, maka penulis mengharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai rekonstruksi regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi demi terciptanya kepastian hukum yang berkeadilan secara berkelanjutan.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan akan berguna bagi pemerintah baik pusat maupun daerah dalam melakukan rekonstruksi regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi yang berbasis nilai keadilan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi, kepada peneliti lain yang meneliti masalah sejenis serta menambah literatur/referensi ilmu pengetahuan dan khususnya dalam rekonstruksi regulasi pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi yang berbasis nilai keadilan.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengelolaan Dana Desa

Pengelolaan dana desa didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 memiliki semangat kejiwaan sebagaimana tercantum

dalam *consideran* sebagai berikut: “Bahwa dalam rangka pelaksanaan penyaluran, pelaporan, serta pemantauan dan evaluasi Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, perlu menyesuaikan dan menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara agar pengelolaan Dana Desa lebih efektif dan efisien.

Dalam *consideran* tersebut kondisi ideal yang ingin diwujudkan dalam pengelolaan dana desa adalah efektif dan efisien. Kondisi efektif dan efisien dalam pengelolaan dana desa menjadi dasar yang mendorong perlunya ada perubahan guna penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2014 tentang Dana Desa. Data hasil penelitian dari Laporan Pertanggungjawaban Tahap I (70%) penggunaan dana bantuan keuangan untuk pembangunan sarana prasarana pedesaan tahun 2017 dapat terlaksana sesuai dengan target yang ditentukan, yang berarti efektif. Sementara aspek efisiensi juga terpenuhi dalam bentuk penghematan anggaran. Data di atas dapat dimaknai bahwa semangat perubahan PP Nomor 43 Tahun 2014 untuk pengelolaan dana desa secara efektif dan efisien dapat dipenuhi.

Selain efektif dan efisien, pengelolaan dana desa juga harus memperhatikan aspek akuntabilitas. Aspek ini menekankan kepada kinerja pendayagunaan anggaran. Jika kinerja pendayagunaan anggaran itu tepat sasaran, efektif dan efisien sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka dapat dinyatakan akuntabel. Hal ini berarti jika kinerja pendayagunaan anggaran tidak baik berarti dapat dinyatakan tidak akuntabel dan tentu ada sanksinya. Selain akuntabilitas, secara lebih rinci PP RI Nomor 8 Tahun 2016 sebagai perubahan kedua atas PP RI Nomor 60 Tahun 2014, adalah sebagai berikut:

Pasal 16 diubah sehingga Pasal 16 berbunyi seperti di bawah ini.

- (1) Penyaluran Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dilakukan secara bertahap pada tahun anggaran berjalan.
- (2) Penyaluran Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah diterima di RKUD.
- (3) Dalam hal bupati/walikota tidak menyalurkan Dana Desa sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dapat mengenakan sanksi administratif berupa penundaan penyaluran dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil yang menjadi hak kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.”

Perubahan tersebut menunjukkan bahwa perlunya pentahapan dalam penyaluran dana desa pada tahun anggaran berjalan agar dapat menunjukkan akuntabilitas pengelolaannya. Jika ternyata tidak dapat mengelola secara akuntabel maka tahap berikutnya akan dapat dikenakan sanksi guna perbaikan dan peningkatan. Sanksi tersebut juga bisa dikenakan pada pemerintah daerah dalam hal ini, bupati atau walikota jika

ternyata melakukan penundaan atas tahapan yang telah ditetapkan, yaitu paling lambat 7 hari kerja setelah diterima di RKUD (Rekening Khas Untuk Daerah).

Untuk itu dibutuhkan aspek kehati-hatian dan kedisiplinan dalam pengelolaan dana desa. Sifat kehati-hatian ditunjukkan adanya pentahapan dalam penyaluran dana desa, karena untuk meringankan dalam mempertanggungjawabkan dan mengevaluasi. Sementara untuk aspek kedisiplinan diberikan tenggang waktu paling lambat 7 hari kerja setelah diterima di RKUD, harus sudah disalurkan sampai kepada desa.

Selanjutnya adalah perubahan pada ketentuan Pasal 17 diubah sehingga Pasal 17 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Penyaluran Dana Desa dari RKUN ke RKUD dilakukan setelah Menteri menerima dari bupati/walikota:
 - a. peraturan daerah mengenai APBD kabupaten/kota tahun berjalan;
 - b. peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan rincian Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (6); dan
 - c. Laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa tahap sebelumnya.
- (2) Penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD dilakukan setelah bupati/walikota menerima dari kepala Desa:
 - a. Peraturan Desa mengenai APBDesa tahun anggaran berjalan; dan
 - b. laporan realisasi penggunaan Dana Desa tahap sebelumnya.
- (3) Dalam hal Menteri belum menerima dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau bupati/walikota belum menerima dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri atau bupati/walikota mengenakan sanksi administratif berupa penundaan penyaluran Dana Desa sampai dengan diterimanya dokumen tersebut.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.”

Dalam Pasal 17 angka (1) huruf (a), (b) dan (c) menunjukkan semangat kehati-hatian dan akuntabilitas agar dana yang disalurkan benar-benar tepat sasaran. Oleh karena itu diperlukan landasan yang dapat dipertanggungjawabkan seperti Peraturan Daerah APBD, Perbup Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa serta memperhatikan laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan dana desa pada tahap sebelumnya. Landasan ini juga memberikan makna agar kinerja dana desa benar-benar menjadi dasar pertimbangan dalam penyaluran dana berikutnya. Artinya jika kinerja dana sebelumnya dinilai tidak baik, maka akan berdampak negatif pada penyaluran dana berikutnya dan sebaliknya.

Selanjutnya, pada Pasal 17 angka (2) huruf (a) dan (b) mengikuti alur pikir di atasnya. Pada Pasal 17 angka (2) huruf (a) dan (b) ini mempertegas Pasal 17 angka (1) bahwa untuk penyaluran dana desa dari RKUD ke RKD diperlukan persyaratan-persyaratan yang bisa memberikan landasan akuntabilitas pengelolaan dana desa. Hal ini diwujudkan dalam bentuk Perdes APBDes tahun anggaran berjalan dan laporan pertanggungjawaban sebelumnya. Hal ini untuk memberikan komparasi antara perencanaan yang akan datang dan pelaksanaan tahun sebelumnya. Jika dalam laporan penggunaan dana desa pada tahun yang lalu kurang efektif dan efisien tentu akan berdampak dalam perencanaan tahun berikutnya yang ditunjukkan dengan Perdes APBDes.

Dalam Pasal 17 angka (3) dan (4) menegaskan adanya sanksi-sanksi bila ketentuan-ketentuan pada Pasal 17 angka (1) dan (2) tidak terpenuhi. Adapun sanksi yang dimaksud adalah sanksi administratif yang diatur dengan peraturan menteri. Sanksi administratif tentunya diharapkan dapat memperbaiki berbagai kekurangan dan sekaligus peningkatan efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan Dana Desa.

Ketentuan Pasal 24 diubah sehingga Pasal 24 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Kepala Desa menyampaikan laporan realisasi penggunaan Dana Desa kepada bupati/walikota.
- (2) Bupati/walikota menyampaikan laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa kepada Menteri dengan tembusan kepada gubernur, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan sebelum penyaluran Dana Desa tahap berikutnya.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.”

Ketentuan Pasal 25 dihapus.

Ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d diubah sehingga Pasal 26 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pemerintah melakukan pemantauan dan evaluasi atas pengalokasian, penyaluran, penggunaan, dan pelaporan Dana Desa.
- (2) Pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap:
 - a. penerbitan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa;
 - b. penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD;
 - c. penyampaian laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa; dan

- d. Sisa Dana Desa.
- (3) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap:
 - a. penghitungan pembagian besaran Dana Desa setiap Desa oleh kabupaten/kota; dan
 - b. realisasi penggunaan Dana Desa.
- (4) Hasil pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyempurnaan kebijakan dan perbaikan pengelolaan Dana Desa.”

Diantara Pasal 26 dan Pasal 27 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni

Pasal 26A sehingga berbunyi sebagai berikut:

- (1) Sisa Dana Desa di RKUD dianggarkan kembali oleh bupati/walikota dalam rancangan APBD tahun anggaran berikutnya.
- (2) Dalam hal rancangan APBD tahun anggaran berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah ditetapkan, Sisa Dana Desa tersebut dapat disalurkan mendahului penetapan peraturan daerah tentang Perubahan APBD dengan cara menetapkan peraturan bupati/walikota tentang perubahan penjabaran APBD dan memberitahukan kepada Pimpinan DPRD untuk selanjutnya ditampung dalam peraturan daerah tentang perubahan APBD atau dicantumkan dalam Laporan Realisasi Anggaran bagi pemerintah daerah yang tidak melakukan Perubahan APBD.”

Ketentuan Pasal 27 diubah sehingga Pasal 27 berbunyi sebagai

berikut:

- (1) Dalam hal terdapat Sisa Dana Desa di RKD lebih dari 30% (tiga puluh persen) pada akhir tahun anggaran sebelumnya, bupati/walikota memberikan sanksi administratif kepada Desa yang bersangkutan.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa penundaan penyaluran Dana Desa tahun anggaran berjalan sebesar Sisa Dana Desa.
- (3) Dalam hal pada tahun anggaran berjalan masih terdapat Sisa Dana Desa lebih dari 30% (tiga puluh persen), bupati/walikota

memberikan sanksi administratif kepada Desa yang bersangkutan.

- (4) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berupa pemotongan penyaluran Dana Desa tahun anggaran berikutnya sebesar Sisa Dana Desa tahun berjalan
- (5) Pemotongan penyaluran Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi dasar Menteri melakukan pemotongan penyaluran Dana Desa untuk kabupaten/kota tahun anggaran berikutnya.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.”

Adapun penggunaan dana desa setelah disalurkan sebagaimana Pasal 17 di atas, diatur dalam PP Nomor 60 Tahun 2014 bahwa perlu memperhatikan skala prioritas dalam penggunaan dana desa. Hal ini ditegaskan pada Bab V Pasal 19 bahwa dana desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Hal ini tidak menutup kemungkinan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan sepanjang prioritas telah terpenuhi. Anggaran untuk biaya penyelenggaraan pemerintahan desa dan untuk kegiatan kemasyarakatan bisa didanai dari dana desa berdasarkan Pasal 19 angka (1) yang menyatakan bahwa dana desa digunakan untuk membiayai pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan.

Mencermati Pasal 19 di atas bahwa orientasi dana desa adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, prioritas pada pembangunan yang hakekatnya adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pembangunan harus mendapat prioritas pembiayaan karena jika kebutuhan masyarakat tidak terpenuhi, dapat menimbulkan penurunan

kesejahteraan masyarakat atau bahkan masyarakat menjadi sangat tidak sejahtera. Kebutuhan masyarakat dapat berupa sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, keamanan dan kebersihan.

Sementara prioritas pemberdayaan masyarakat juga menjadi dasar kesejahteraan masyarakat. Masyarakat yang tidak berdaya berarti tidak sejahtera. Oleh karena itu, penempatan prioritas pembangunan dan pemberdayaan harus secara proporsional artinya jika kondisi ketidakberdayaan masyarakat jauh lebih mendesak, maka alokasi pemberdayaan dana desa harus lebih besar dari alokasi pembangunan.

2. Tindak Pidana

Perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut¹¹. Dapat juga dikatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh suatu aturan hukum dilarang dan diancam pidana, asal saja dalam pada itu diingat bahwa larangan ditujukan kepada perbuatan (yaitu suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan orang), sedangkan ancaman pidananya ditujukan kepada orang yang menimbulkannya kejadian itu.

Tindak pidana berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenai hukuman pidana. Pelaku dapat dikatakan sebagai “subjek” tindak

¹¹ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 1993, hlm. 54

pidana. Beberapa pakar hukum pidana memberikan definisi mengenai *strafbaar feit* antara lain:

- a. Simons (1950), mengatakan bahwa *strafbaar feit* adalah kelakuan yang diancam pidana yang bersifat melawan hukum, yang berhubungan dengan kesalahan dan dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab
- b. Hamel dan Noyon-Langemeyer (1927), mengatakan bahwa *strafbaar fait* itu sebagai kelakuan orang yang dirumuskan dalam undang-undang, yang bersifat melawan hukum, yang patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan.
- c. Vos (1950), *strafbaar feit* adalah suatu kelakuan manusia yang diancam pidana oleh peraturan undang-undang. Kemudian Vos mengartikan delik sebagai *tatbestandmassigheit* dan *wesenschau*. *Tatbestandmassigheit*, merupakan kelakuan yang mencocoki rumusan ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan, maka di situ telah ada delik, sedang arti *wesenschau*, merupakan kelakuan yang mencocoki rumusan ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan, apabila kelakuan itu *dem wesen nach*, yaitu menurut sifatnya cocok dengan makna dari ketentuan yang dirumuskan dalam undang-undang yang bersangkutan. Misalnya dalam penadahan di situ tidak mungkin dimaksudkan seorang yang telah membeli barangnya sendiri dari orang lain yang mencuri barang tersebut, karena hakikatnya penadahan mempunyai makna yang tidak mengancam

pidana seseorang yang membeli barangnya sendiri, meskipun nampaknya kelakuan itu mencocoki rumusan undang-undang.

- d. Hattum, mengatakan bahwa perbuatan oleh karena mana seseorang dapat dipidana.
- e. Pompe (1959) membedakan pengertian *strafbaar feit* antara:
 - 1) *Strafbaar feit* yaitu suatu pelanggaran terhadap norma, yang dilakukan karena kesalahan si pelaku dan diancam dengan pidana untuk mempertahankan tata hukum dan menyelamatkan kesejahteraan umum (definisi menurut teori)
 - 2) *Strafbaar feit* adalah suatu *feit* (kejadian) yang oleh peraturan undang-undang dirumuskan sebagai perbuatan yang dihukum (definisi menurut hukum positif).
- f. Jonkers (1946), memberikan definisi *strafbaar feit* dalam dua pengertian, yakni:
 - 1) Definisi pendek memberikan definisi *strafbaar feit* adalah suatu kejadian yang dapat diancam pidana oleh undang-undang
 - 2) Definisi panjang, maka *strafbaar feit* adalah suatu kelakuan yang melawan hukum berhubung dilakukan dengan sengaja atau alpa oleh orang yang dapat dipertanggungjawabkan.
- g. Moeljatno (1969), mengatakan perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh aturan hukum pidana dilarang dan diancam dengan pidana barangsiapa yang melanggar larangan tersebut. Dan lebih lanjut menjelaskan mengenai perbuatan pidana ini menurut wujudnya atau

sifatnya, perbuatan pidana ini adalah perbuatan yang melawan hukum. Perbuatan yang merugikan masyarakat, dalam arti bertentangan dengan atau menghambat akan terlaksananya tatanan dalam pergaulan masyarakat yang dianggap baik dan adil.

- h. Roeslan Saleh (1968), mengatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh masyarakat dirasakan sebagai perbuatan yang tidak boleh atau tidak dapat dilakukan.
- i. Schravendijk, mengatakan bahwa perbuatan pidana yang boleh dihukum asal dilakukan oleh seorang yang karena itu dapat dipersalahkan.
- j. Hermann Kantorowicz (Jerman), orang pertama yang menganut aliran dualisme tentang delik, memperkenalkan ajaran tentang *Subjective Schuld* sebagai pengganti paham *Objective Schuld* yang banyak dianut. Untuk adanya *Strafvoraussetzungen* (syarat-syarat penjatuhan pidana terhadap pembuat) diperlukan lebih dulu adanya *Strafbare Handlung* (perbuatan pidana), lalu sesudahnya itu dibuktikan *Schuld* atau kesalahan subjektif pembuat. Ajaran Hermann Kantorowicz diperkenalkan dan dianut oleh Moeljatno dalam kesempatan *Dies Rede* pada Dies Natalis ke IV Universitas Gadjah Mada pada tanggal 19 Desember 1995.¹²

Dalam pandangan KUHP yang dapat menjadi subjek tindak pidana adalah seorang manusia sebagai oknum. Ini mudah terlihat pada

¹² Martiman Prodjohamidjojo, *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia 2*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1997, hlm. 15-17

perumusan-perumusan dari tindak pidana dalam KUHP, yang menampakkan data berpikir sebagai syarat bagi subjek tindak pidana itu, juga terlihat pada wujud hukuman/pidana yang termuat dalam pasal-pasal KUHP, yaitu hukuman penjara, kurungan dan denda.

Dengan adanya perkumpulan-perkumpulan dari orang-orang yang sebagai badan hukum turut serta dalam pergaulan hidup kemasyarakatan, timbul gejala-gejala dari perkumpulan itu, yang apabila dilakukan oleh oknum, jelas masuk perumusan pelbagai tindak pidana.

Dalam hal ini, sebagai perwakilan, yang terkena hukuman pidana adalah oknum lagi, yaitu orang-orang yang berfungsi sebagai pengurus dari badan hukum, seperti misalnya seorang direktur dari suatu perseroan terbatas yang dipertanggungjawabkan. Sedangkan mungkin sekali seorang direktur itu hanya melakukan saja putusan dari dewan direksi. Maka, timbul dan kemudian merasa gagasan bahwa juga suatu perkumpulan sebagai badan tersendiri dapat dikenakan hukuman pidana sebagai subjek suatu tindak pidana. Hukuman pidana ini tentunya hanya yang berupa denda, yang dapat dibayar dari kekayaan perkumpulan.

Semacam hukuman pidana sudah lama dapat dikenakan kepada perkumpulan badan hukum yang dalam tindakannya menyimpang dari anggaran dasar yang telah disahkan oleh Departemen Kehakiman, yaitu secara pencabutan kedudukan perkumpulan sebagai badan hukum oleh pemerintah setelah ada tuntutan dari kejaksaan dan pernyataan dari Mahkamah Agung. Akan tetapi, sifat hukuman ini sangat berlainan dengan

hukum pidana yang dijatuhkan oleh pengadilan dengan prosedur atau acara yang biasa.¹³

Berbicara tentang subjek tindak pidana, pikiran selanjutnya diarahkan kepada wujud perbuatan sebagai unsur dari tindak pidana. Wujud dari perbuatan ini pertama-tama harus dilihat para perumusan tindak pidana dalam pasal-pasal tertentu dari peraturan pidana. Perumusan ini dalam bahasa Belanda dinamakan *delicts-omschrijving*. Misalnya dalam tindak pidana mencuri, perbuatannya dirumuskan sebagai mengambil barang. Ini merupakan perumusan secara formal, yaitu benar-benar disebutkan wujud suatu gerakan tertentu dari badan seorang manusia.

Sebaliknya, perumusan secara material memuat penyebutan suatu akibat yang disebabkan oleh perbuatannya, seperti misalnya tindak pidana membunuh, yang dalam Pasal 338 KUHP dirumuskan sebagai “mengakibatkan matinya orang lain”.

Perbedaan perumusan formal dan material ini tidak berarti bahwa dalam perumusan formal tidak ada suatu akibat sebagai unsur tindak pidana. Juga dalam tindak pidana dengan perumusan formal selalu ada akibat yang merupakan alasan diancamkannya hukuman pidana. Akibat ini adalah selalu suatu kegiatan pada kepentingan orang lain atau kepentingan negara.

¹³ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2003, hlm. 60

Dalam pencurian – misalnya – orang yang kecurianlah yang kepentingan harta bendanya dirugikan. Dalam bahasa Belanda, terdapat istilah “*constitutief gevold*” untuk akibat tertentu yang menjadi pokok unsur dari suatu tindak pidana.

Perbuatan biasanya bersifat positif, tetapi juga dapat bersifat negatif, yaitu terjadi apabila orang tidak melakukan suatu perbuatan tertentu yang ia wajib melakukan sehingga suatu peristiwa terjadi yang tidak akan terjadi apabila perbuatan tertentu itu dilakukan. “Sebagai contoh dapat dikemukakan seorang ibu yang tidak memberi makan kepada anaknya yang masih bayi sehingga anak itu meninggal dunia. Kini, ibu itu dapat dipersalahkan melakukan pembunuhan dari Pasal 338 KUHP”.¹⁴

3. Tindak Pidana Korupsi

a. Pengertian dari Perspektif Sosiologi atau Budaya

Secara umum korupsi adalah tindakan melanggar norma-norma hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang berakibat rusaknya tatanan yang sudah disepakati, baik tatanan hukum, politik, administrasi, manajemen, sosial dan budaya serta berakibat pula pada terampasnya hak-hak rakyat yang semestinya didapat.

Adapun ciri-ciri korupsi dijelaskan oleh Shed Husein Alatas dalam bukunya “Sosiologi Korupsi” sebagaimana dikutip oleh Evi Hartanti, adalah sebagai berikut:

¹⁴*Ibid*, hlm. 61

- 1) Korupsi senantiasa melibatkan lebih dari satu orang. Hal ini tidak sama dengan kasus pencurian atau penipuan. Seorang pejabat yang korup sesungguhnya tidak ada dan kasus itu biasanya termasuk dalam pengertian penggelapan (*fraud*). Contohnya adalah pernyataan tentang belanja perjalanan atau rekening hotel. Namun, di sini seringkali ada pengertian diam-diam di antara pejabat yang mempraktekkan berbagai penipuan agar situasi ini terjadi. Salah satu cara penipuan dilakukan dengan meningkatkan frekuensi perjalanan dalam pelaksanaan tugas. Kasus seperti inilah yang dilakukan oleh para elit politik sekarang yang kemudian mengakibatkan polemik di masyarakat.
- 2) Korupsi pada umumnya dilakukan secara rahasia, kecuali korupsi itu telah merajalela dan begitu dalam sehingga individu yang berkuasa dan mereka yang berada di dalam lingkungannya tidak tergodanya untuk menyembunyikan perbuatannya. Namun, walaupun demikian motif korupsi tetap dijaga kerahasiaannya.
- 3) Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik. Kewajiban dan keuntungan itu tidak selalu berupa uang.
- 4) Mereka yang mempraktekkan cara-cara korupsi biasanya berusaha untuk menyelubungi perbuatannya dengan berlindung di balik pembenaran hukum.
- 5) Mereka yang terlibat korupsi menginginkan keputusan yang tegas dan mampu untuk mempengaruhi keputusan-keputusan itu.

- 6) Setiap perbuatan korupsi mengandung penipuan, biasanya dilakukan oleh badan publik atau umum (masyarakat)
- 7) Setiap bentuk korupsi adalah suatu pengkhianatan kepercayaan.¹⁵

b. Pengertian dari Perspektif Politik

Menurut Sejarawan Onghokham sebagaimana dikutip oleh Ikhwan Fahrojih, dkk dari Malang Corruption Watch (MCW) menjelaskan bahwa "korupsi mulai ada ketika orang melakukan pemisahan antara keuangan pribadi dan keuangan umum, artinya korupsi mulai dikenal saat orang mengenal sistem politik modern".¹⁶

Sistem politik tradisional tidak mengenal pemisahan antara uang negara dengan uang penguasa/raja. Prinsip pemisahan antara uang negara dengan uang pribadi muncul di barat sejak permulaan abad ke-19 setelah adanya revolusi Prancis, Inggris dan Amerika. Sejak saat itu penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi khususnya dalam soal keuangan dianggap sebagai tindak korupsi. Namun demikian konsep pemisahan antara uang negara dengan uang pribadi kehadirannya tidak melulu dimonopoli oleh Barat, dalam sejarah Islam kerangka konsep pemisahan antara uang negara dan uang pribadi sudah mulai dipraktekkan oleh nabi dan para sahabat. Di zaman Khalifah Umar bin Khathab sudah ada pemisahan antara uang umat dengan uang pribadi, bahkan Kholifah Umar tidak pernah mau

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 10.

¹⁶ Ikhwan Fahrojih, dkk, *Mengerti dan Melawan Korupsi*, Jakarta: Yappika dan Malang Corruption Watch (MCW), 2005, hlm. 7.

menggunakan uang umat kecuali apa yang menjadi bagiannya sebagai khalifah, bahkan pada suatu ketika datang tamu pribadi Khalifah Umar bin Khathab, beliau memadamkan lampu yang dibiayai oleh negara, karena tamu itu tidak untuk keperluan umat.¹⁷

Korupsi dapat didefinisikan sebagai tindakan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh pejabat negara yang mendapatkan amanah dari rakyat untuk mengelola kekuasaan demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Ensiklopedia Indonesia, sebagaimana dikutip oleh Evi Hartanti, “pengertian korupsi (dari bahasa latin : *corruptio* = penyuapan; *corruptor* = merusak) adalah gejala dimana para pejabat, badan-badan negara menyalahgunaan wewenang dengan terjadinya penyuapan, pemalsuan serta ketidakberesan lainnya”.¹⁸ Adapun secara harfiah korupsi dapat diartikan sebagai berikut:

- 1) Kejahatan, kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kejahatan, dan ketidakjujuran;
- 2) Perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok, dan sebagainya.
- 3) Korup = busuk; suka menerima uang suap; memakai kekuasaan untuk kepentingan sendiri.

Berdasarkan arti secara harfiah tersebut, maka dapat dimengerti bahwa sebenarnya korupsi adalah penyelewengan atau penggelapan,

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 8.

¹⁸ Evi Hartanti, *Op. Cit.*, hlm. 8.

dalam hal ini uang negara atau uang perusahaan, untuk kepentingan pribadi atau orang lain. Jadi apabila membicarakan korupsi maka perbuatan tersebut akan menyangkut segi-segi moral, sifat dan keadaan yang busuk, penyelewengan kekuasaan dalam suatu jabatan karena adanya pemberian dan bentuk-bentuk penyimpangan lainnya yang berhubungan dengan urusan kedinasan atau suatu jabatan.

c. Pengertian dari Perspektif Yuridis

Terkait dengan tindak pidana korupsi, Pasal 2 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut Undang-Undang Korupsi) menentukan:

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri dan orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Kemudian lebih lanjut dalam Pasal 3 diterangkan bahwa:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat satu (1) tahun dan paling lama 20 (dua puluh tahun) dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Berdasarkan pengertian tersebut dapat diuraikan unsur-unsur tindak pidana korupsi adalah:

- 1) Tindakan melawan hukum

- 2) Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi
- 3) Merugikan keuangan negara atau perekonomian negara
- 4) Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan.¹⁹

Dalam penjelasannya yang dimaksud dengan unsur “secara melawan hukum” mencakup perbuatan melawan hukum secara formil dan secara materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun kalau perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dan norma-norma masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Selain itu tindak pidana korupsi adalah tindak pidana formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi, yang dapat diklasifikasikan menjadi faktor internal dan faktor eksternal, yaitu:

- 1) Faktor Internal

Adapun yang dimaksud dengan faktor internal adalah faktor yang ada dalam diri seorang pemegang kekuasaan yang mendorong untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan demi keuntungan pribadi dan atau kelompok, baik keuntungan secara ekonomi maupun keuntungan secara politik. Faktor internal ini

¹⁹ Ikhwani Fahrojih, *Op. Cit.*, hlm. 10.

bisa terjadi karena orang dalam keadaan terpaksa, karena gaji tidak mencukupi untuk pola hidup yang mewah, dan dapat juga terjadi karena kerakusan untuk menumpuk-numpuk materi/harta kekayaan.

Dorongan untuk penyalahgunaan kekuasaan/korupsi karena kerakusan tersebut dapat disebabkan karena renggangnya nilai-nilai sosial keagamaan dan budaya masyarakat, yang tergantikan dengan nilai-nilai hedonisme, materialisme, pragmatisme dan konsumerisme. Ukuran kehormatan bagi masyarakat dengan nilai-nilai seperti ini adalah sesuatu yang dapat menyenangkan secara lahiriah, misalnya kekayaan, jabatan, dan lain-lain. Orang juga tidak banyak memperhatikan asal muasal kekayaan yang diperoleh oleh orang lain dalam hal ini adalah pejabat, semakin kaya seorang pejabat semakin ia dianggap berhasil oleh masyarakat, terlepas dari apakah kekayaan tersebut diperoleh dengan cara wajar atau tidak. Pejabat dengan karakter seperti ini sangat berpotensi untuk menggunakan kekuasaan yang dipegangnya untuk memperkaya diri sendiri. Pejabat dengan karakter seperti ini juga tidak akan pernah puas dengan gaji yang diterima, walaupun sudah ada kenaikan gaji yang sangat tinggi.

Pejabat dengan karakter seperti ini bahkan sangat berpotensi pula untuk mempertahankan dan memperkuat kekuasaannya dengan cara menggunakan kekuasaan yang

dimilikinya untuk mengumpulkan uang demi membiayai praktek-praktek politiknya. Ketika orang melakukan investasi politik maka ada motivasi untuk melipatgandakan keuntungan atas investasi tersebut. baik keuntungan secara politik maupun ekonomi yaitu terpeliharanya kekuasaan dengan praktek-praktek korupsinya dan keuntungan secara ekonomi yaitu bertambahnya kekayaan pribadi karena praktek-praktek korupsi.

2) Faktor Eksternal

Adapun yang dimaksud dengan faktor eksternal ini adalah adanya sistem pemerintahan yang memang memang memberikan kesempatan kepada pemegang kekuasaan untuk melakukan korupsi.²⁰

Unsur-unsur tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 adalah:

- 1) melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
- 2) perbuatan melawan hukum;
- 3) merugikan keuangan negara atau perekonomian;
- 4) menyalahgunakan kekuasaan, kesempatan atas sarana yang ada padanya karena jabatan dan kedudukannya dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain.²¹

²⁰ *Ibid.*, hlm. 11.

²¹ Evi Hartanti, *Op. Cit.*, hlm. 16.

F. Kerangka Teori

1. *Grand Theory* : Teori Keadilan

Teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan “*the search for justice*”.²² Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran.

Teori-teori itu dapat disebut: teori keadilan Aristoteles dalam buku *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawls dalam buku *a theory of justice*. Konsep keadilan ini tidak langsung dipakai dasar teori disertasi, karena jauh dari tugas profesi dokter.

a. Teori Keadilan Aristoteles

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karya *nicomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Lebih khusus, dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang, berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukum, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”.²³

Pendapat bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan, namun Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik

²² Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cet VIII, Yogyakarta: Kanisius, 1995, hlm. 196.

²³ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004, hlm. 24

mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit, yang sekarang biasa dipahami tentang kesamaan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan, prestasi, dan sebagainya.

Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. Lebih lanjut, dia membedakan keadilan menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan yang pertama berlaku dalam hukum publik, yang kedua dalam hukum perdata dan pidana. Keadilan distributif dan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangka konsepsi di wilayah keadilan distributif, bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Pada keadilan yang kedua, bahwa yang menjadi persoalan bahwa ketidaksetaraan disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelas bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles bahwa distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebaikan, yakni nilai bagi masyarakat.²⁴

²⁴ *Ibid*, hlm. 25

Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang pantas perlu diberikan kepada si pelaku. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggu tentang “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Uraian tersebut nampak bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.²⁵

Dalam membangun argumentasi, Aristoteles menekankan perlu dilakukan pembedaan antara vonis yang mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan yang didasarkan pada watak manusia yang umum dan lazim, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari komunitas hukum tertentu. Pembedaan ini jangan dicampuradukkan dengan pembedaan antara hukum positif yang ditetapkan dalam undang-undang dan hukum adat. Berdasarkan pembedaan Aristoteles, dua penilaian yang terakhir itu dapat menjadi sumber pertimbangan yang hanya mengacu pada komunitas tertentu, sedangkan keputusan serupa yang lain, kendati diwujudkan dalam bentuk perundang-

²⁵ *Ibid*

undangan, tetap merupakan hukum alam jika bisa didapatkan dari fitrah umum manusia.²⁶

b. Keadilan Sosial John Rawls

John Rawls dalam buku *a theory of justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

Istilah perbedaan sosial-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus.²⁷

Rawls mengerjakan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill. Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls juga berpendapat bahwa teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh

²⁶ *Ibid*, hlm. 26-27

²⁷ *Ibid*, hlm. 27

masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa, sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin *maximum minimorum* bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa, sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang, supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi, sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*)

bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.²⁸

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus memosisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan berbagai kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan yang dialami kaum lemah.

John Rawls menyatakan dua prinsip keadilan yang dipercaya akan dipilih dalam posisi awal. Di bagian ini John Rawls hanya akan membuat komentar paling umum, dan karena itu formula pertama dari prinsip-prinsip ini bersifat tentatif. Kemudian John Rawls mengulas sejumlah rumusan dan merancang langkah demi langkah pernyataan final yang akan diberikan nanti. John Rawls yakin bahwa tindakan ini membuat penjelasan berlangsung dengan alamiah.

Pernyataan pertama dari dua prinsip tersebut berbunyi sebagai berikut:²⁹

²⁸ John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University Press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 38

²⁹ *Ibid*, hlm. 72

Pertama, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang.

Kedua, ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa, sehingga (a) dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang, dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang. Ada dua frasa ambigu pada prinsip kedua, yakni “keuntungan semua orang” dan “sama-sama terbuka bagi semua orang”. Pengertian frasa-frasa itu secara lebih tepat yang akan mengarah pada rumusan kedua. Versi akhir dari dua prinsip tersebut diungkapkan dalam mempertimbangkan prinsip pertama.

Melalui jalan komentar umum, prinsip-prinsip tersebut menerapkan struktur dasar masyarakat, mereka akan mengatur penerapan hak dan kewajiban dan mengatur distribusi keuntungan sosial dan ekonomi. Sebagaimana diungkapkan rumusan mereka, prinsip-prinsip tersebut menganggap bahwa struktur sosial dapat dibagi menjadi dua bagian utama, prinsip pertama diterapkan yang satu, yang kedua pada yang lain. Mereka membagi antara aspek-aspek sistem sosial yang mendefinisikan dan menjamin kebebasan warganegara dan aspek-aspek yang menunjukkan dan mengukuhkan ketimpangan sosial ekonomi. Kebebasan dasar warga Negara adalah kebebasan politik (hak untuk memilih dan dipilih menduduki jabatan publik) bersama dengan kebebasan berbicara dan berserikat, kebebasan

berkeyakinan dan kebebasan berpikir, kebebasan seseorang seiring dengan kebebasan untuk mempertahankan hak milik (personal), dan kebebasan dari penangkapan sewenang-wenang sebagaimana didefinisikan oleh konsep *rule of law*. Kebebasan-kebebasan ini oleh prinsip pertama diharuskan setara, karena warga suatu masyarakat yang adil mempunyai hak-hak dasar yang sama.

Prinsip kedua berkenaan dengan distribusi pendapatan dan kekayaan serta dengan desain organisasi yang menggunakan perbedaan dalam otoritas dan tanggung jawab, atau rantai komando. Sementara distribusi kekayaan dan pendapatan tidak perlu sama, harus demi keuntungan semua orang, dan pada saat yang sama, posisi-posisi otoritas dan jabatan komando harus bisa diakses oleh semua orang. Masyarakat yang menerapkan prinsip kedua dengan membuat posisi-posisinya terbuka bagi semua orang, sehingga tunduk dengan batasan ini, akan mengatur ketimpangan sosial ekonomi sedemikian hingga semua orang diuntungkan.

Prinsip-prinsip ini ditata dalam tata urutan dengan prinsip pertama mendahului prinsip kedua. Urutan ini mengandung arti bahwa pemisahan dari lembaga-lembaga kebebasan setara yang diperlukan prinsip pertama tidak bisa dijustifikasi, atau digantikan dengan, keuntungan sosial dan ekonomi yang lebih besar. Distribusi kekayaan dan pendapatan, serta hierarki otoritas, harus sejalan dengan kebebasan warga Negara dan kesamaan kesempatan.

Jelas bahwa prinsip-prinsip tersebut agak spesifik isinya, dan penerimaan mereka terletak pada asumsi-asumsi tertentu yang pada akhirnya harus dijelaskan. Teori keadilan tergantung pada teori masyarakat dalam hal-hal yang akan tampak nyata nanti. Sekarang, harus dicermati bahwa dua prinsip tersebut (dan hal ini berlaku pada semua rumusan) adalah kasus khusus tentang konsepsi keadilan yang lebih umum yang bisa dijelaskan sebagai berikut:³⁰

Semua nilai sosial – kebebasan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan dan basis-basis harga diri – didistribusikan secara sama kecuali jika distribusi yang tidak sama dari sebagian, atau semua, nilai tersebut demi keuntungan semua orang.

Ketidakadilan adalah ketimpangan yang tidak menguntungkan semua orang. Tentu, konsepsi ini sangat kabur dan membutuhkan penafsiran.

Sebagai langkah pertama, anggaplah bahwa struktur dasar masyarakat mendistribusikan sejumlah nilai-nilai primer, yakni segala sesuatu yang diinginkan semua orang yang berakal. Nilai-nilai ini biasanya punya kegunaan apa pun rencana hidup seseorang. Sederhananya, anggaplah bahwa nilai-nilai primer utama pada disposisi masyarakat adalah hak dan kebebasan, kekuasaan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan. Hal-hal tersebut merupakan nilai-nilai sosial primer. Nilai-nilai primer lain seperti kesehatan dan kekuatan, kecerdasan dan imajinasi, hal-hal natural, kendati kepemilikannya dipengaruhi oleh struktur dasar, namun tidak langsung

³⁰ *Ibid*, hlm. 74

berada di bawah kontrolnya. Bayangkan tatanan hipotesis awal di mana semua nilai primer di distribusikan secara sama, semua orang punya hak dan kewajiban yang sama, pendapatan dan kekayaan dibagi sama rata. Kondisi ini memberikan standar untuk menilai perbaikan. Jika ketimpangan kekayaan dan kekuasaan organisasional akan membuat semua orang menjadi lebih baik daripada situasi asal hipotesis ini, maka mereka sejalan dengan konsepsi umum.

Mustahil secara teoritis, bahwa dengan memberikan sejumlah kebebasan fundamental, mereka secara memadai dikompensasi capaian-capaian ekonomi dan sosialnya. Konsepsi keadilan umum tidak menerapkan batasan pada jenis ketimpangan apa yang diperbolehkan, hanya mengharuskan agar posisi semua orang bisa diperbaiki. Tidak perlu mengandaikan sesuatu yang amat drastis seperti persetujuan pada perbudakan. Bayangkan bahwa orang-orang justru menanggalkan hak-hak politik tertentu manakala keuntungan ekonomi signifikan dan kemampuan mereka untuk memengaruhi arus kebijaksanaan melalui penerapan hak-hak tersebut pada semua kasus akan terpinggir. Pertukaran jenis ini yang akan diungkapkan dua prinsip tersebut, setelah diurutkan secara serial mereka tidak mengijinkan pertukaran antara kebebasan dasar dengan capaian-capaian sosial dan ekonomi. Urutan secara serial atas prinsip-prinsip tersebut mengekspresikan pilihan dasar di antara nilai-nilai sosial primer.

Dalam mengembangkan keadilan sebagai *fairness*, dalam banyak hal akan mengabaikan konsepsi umum tentang keadilan dan justru mengulas kasus khusus dua prinsip dalam urutan. Keuntungan dari prosedur ini, bahwa sejak awal persoalan prioritas diakui, kemudian diciptakan upaya untuk menemukan prinsip-prinsip untuk mengatasinya. Orang digiring untuk memperhatikan seluruh kondisi di mana pengetahuan tentang yang absolut memberi penekanan pada kebebasan dengan menghargai keuntungan sosial dan ekonomi, sebagaimana didefinisikan oleh *leksikal order* dua prinsip tadi, akan jadi masuk akal. Urutan ini tampak ekstrim dan terlampau spesial untuk menjadi hal yang sangat menarik, namun ada lebih banyak justifikasi daripada yang akan terlihat pada pandangan pertama. Atau setidaknya seperti yang akan disebutkan. Selain itu, perbedaan antara hak-hak dan kebebasan fundamental dengan keuntungan sosial dan ekonomi menandai perbedaan di antara nilai sosial primer yang seharusnya dimanfaatkan. Perbedaan yang ada dan urutan yang diajukan hanya bersandar pada perkiraan. Namun penting untuk menunjukkan kalimat utama dari konsepsi keadilan yang masuk akal, dan dalam kondisi, dua prinsip dalam tata urutan serial tersebut bisa cukup berguna.

Kenyataan bahwa dua prinsip tersebut bisa diterapkan pada berbagai lembaga namun punya konsekuensi tertentu. Berbagai hal menggambarkan hal ini. Pertama, hak-hak dan kebebasan yang diacu

oleh prinsip-prinsip ini adalah hak-hak dan kebebasan yang didefinisikan oleh aturan publik dari struktur dasar. Kebebasan orang ditentukan oleh hak dan kewajiban yang dibentuk lembaga-lembaga utama masyarakat. Kebebasan orang ditentukan oleh hak dan kewajiban yang dibentuk lembaga-lembaga utama masyarakat. Kebebasan merupakan pola yang pasti dari bentuk-bentuk sosial. Prinsip pertama menyatakan bahwa seperangkat aturan tertentu, aturan-aturan yang mendefinisikan kebebasan dasar, diterapkan pada semua orang secara sama dan membiarkan kebebasan ekstensif yang sesuai dengan kebebasan bagi semua. Satu alasan untuk membatasi hak-hak yang menentukan kebebasan dan mengurangi kebebasan bahwa hak-hak setara sebagaimana didefinisikan secara institusional tersebut saling mencampuri.

Hal lain yang harus diingat bahwa ketika prinsip-prinsip menyebutkan *person*, atau menyatakan bahwa semua orang memperoleh sesuatu dari ketidaksetaraan, acuannya *person* yang memegang berbagai posisi sosial, atau jabatan atau apapun yang dikukuhkan oleh struktur dasar. Dalam menerapkan prinsip kedua diasumsikan bahwa dimungkinkan untuk memberi harapan akan kesejahteraan pada individu-individu yang memegang posisi-posisi tersebut. Harapan ini menunjukkan masa depan hidup mereka sebagaimana dilihat dari status sosial mereka. Secara umum, harapan orang-orang bergantung pada distribusi hak dan kewajiban di seluruh

struktur dasar. Ketika hal ini berubah, harapan berubah. Dapat diasumsikan bahwa harapan-harapan tersebut terhubung dengan upaya menaikkan masa depan orang yang representatif pada satu posisi, berarti kita meningkatkan atau menurunkan masa depan orang-orang representatif di posisi-posisi lain.

Prinsip kedua menuntut agar setiap orang mendapat keuntungan dari ketimpangan dalam struktur dasar. Berarti masuk akal bagi setiap orang representatif yang didefinisikan oleh struktur ini, ketika ia memandangnya sebagai sebuah titik perhatian, untuk memilih masa depannya dengan ketimpangan daripada masa depannya tanpa ketimpangan. Orang tidak boleh menjustifikasi perbedaan pendapatan atau kekuatan organisasional karena orang-orang lemah lebih diuntungkan oleh lebih banyaknya keuntungan orang lain. Lebih sedikit penghapusan kebebasan yang dapat diseimbangkan dengan cara ini. Dengan diterapkan pada struktur dasar, prinsip utilitas akan memaksimalkan jumlah harapan orang-orang representatif (ditekankan oleh sejumlah orang yang mereka wakili, dalam pandangan klasik), dan hal ini akan membuat kita mengganti sejumlah kerugian dengan pencapaian hal lain. Dua prinsip tersebut menyatakan bahwa semua orang mendapat keuntungan dari ketimpangan sosial dan ekonomi. Namun jelas bahwa ada banyak cara yang membuat semua orang bisa diuntungkan ketika penataan awal atas kesetaraan dianggap sebagai standar. Bagaimana memilih di antara berbagai kemungkinan ini? Pada

prinsipnya harus jelas, sehingga dapat memberikan kesimpulan yang pasti.

c. Teori Keadilan Pancasila

Negara Pancasila adalah negara kebangsaan yang berkeadilan sosial, yang berarti bahwa negara sebagai penjelmaan manusia sebagai Makhluk Tuhan yang Maha Esa, sifat kodrat individu dan makhluk sosial bertujuan untuk mewujudkan suatu keadilan dalam hidup bersama (Keadilan Sosial). Keadilan sosial tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan manusia sebagai makhluk yang beradab (sila kedua). Manusia pada hakikatnya adalah adil dan beradab, yang berarti manusia harus adil terhadap diri sendiri, adil terhadap Tuhannya, adil terhadap orang lain dan masyarakat serta adil terhadap lingkungan alamnya.³¹

Berkaitan dengan Keadilan Sosial dimaksud, pandangan keadilan dalam hukum secara harfiahnya mempunyai makna yang sempit yakni apa yang sesuai dengan hukum dianggap adil sedang yang melanggar hukum dianggap tidak adil. Jika terjadi pelanggaran hukum, maka harus dilakukan pengadilan untuk memulihkan keadilan. Dalam hal terjadinya pelanggaran pidana atau yang dalam bahasa sehari-hari disebut “*kejahatan*” maka harus dilakukan pengadilan yang akan melakukan pemulihan keadilan dengan menjatuhkan hukuman

³¹ <http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>.

kepada orang yang melakukan pelanggaran pidana atau kejahatan tersebut.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (*fiilosofische grondslag*) sampai sekarang tetap dipertahankan dan masih tetap dianggap penting bagi negara Indonesia. Secara aksiologis, bangsa Indonesia merupakan pendukung nilai-nilai Pancasila (*subscriber of values Pancasila*). Bangsa Indonesia yang berketuhanan, yang berkemanusiaan, yang bersatu, yang berkerakyatan, dan yang berkeadilan sosial.

Sebagai pendukung nilai, bangsa Indonesialah yang menghargai, mengakui, serta menerima Pancasila sebagai suatu bernilai. Pengakuan, penghargaan, dan penerimaan Pancasila sebagai sesuatu yang bernilai itu akan tampak merefleksikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan bangsa Indonesia. Kalau pengakuan, penerimaan, atau penghargaan itu direfleksikan dalam sikap, tingkah laku, serta perbuatan manusia dan bangsa Indonesia dalam hal ini sekaligus adalah pengembannya dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan manusia Indonesia. Oleh karenanya Pancasila sebagai suatu sumber hukum tertinggi secara irasional dan sebagai rasionalitasnya adalah sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelimanya

sebagai berikut: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Yang menjadi persoalan sekarang adalah apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Untuk lebih lanjut menguraikan tentang keadilan dalam perspektif hukum nasional, terdapat diskursus penting tentang adil dan keadilan sosial. Adil dan keadilan adalah pengakuan dan perlakuan seimbang antara hak dan kewajiban.

Konsepsi demikian apabila dihubungkan dengan sila kedua dari Pancasila sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia, pada hakikatnya menginstruksikan agar senantiasa melakukan perhubungan yang serasi antar manusia secara individu dengan kelompok individu yang lainnya sehingga tercipta hubungan yang adil dan beradab.

Lebih lanjut apabila dihubungkan dengan “Keadilan Sosial”, maka keadilan itu harus dikaitkan dengan hubungan-hubungan kemasyarakatan. Keadilan sosial dapat diartikan sebagai:³²

- 1) mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak.
- 2) menumpas keaniayaan, ketakutan dan perkosaan dan pengusaha-pengusaha.
- 3) merealisasikan persamaan terhadap hukum antara setiap individu, pengusaha-pengusaha dan orang-orang mewah yang didapatnya dengan tidak wajar”.

Keadilan sosial menyangkut kepentingan masyarakat dengan sendirinya individu yang berkeadilan sosial itu harus menyisihkan kebebasan individunya untuk kepentingan individu yang lainnya.

³² <http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>

Hukum nasional hanya mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan di dalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang mensesikan atau menselaraskan keadilan-keadilan yang bersifat umum di antara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Dalam keadilan ini lebih menitikberatkan pada keseimbangan antara hak-hak individu masyarakat dengan kewajiban-kewajiban umum yang ada di dalam kelompok masyarakat hukum.³³

Prinsip keadilan bagi bangsa Indonesia dapat dilihat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dalam alinea 1 menyatakan bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Selanjutnya pada alinea 2 dinyatakan bahwa dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Sedangkan pada alinea 4 dinyatakan bahwa kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

³³<http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum.html>

kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Adapun isi pokok yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat adalah meliputi empat hal yang merupakan prinsip-prinsip pokok kenegaraan, yaitu:

1) Tentang Tujuan Negara

a) Tujuan Khusus

Terkandung dalam anak kalimat "...untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa...". Tujuan khusus dalam kalimat tersebut sebagai realisasinya adalah dalam hubungannya dengan politik dalam negeri Indonesia, yaitu:

(1) Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini dalam hubungannya dengan tujuan negara hukum adalah mengandung pengertian negara hukum formal.

(2) Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini dalam hubungannya dengan pengertian tujuan negara hukum adalah mengandung pengertian negara hukum material.

b) Tujuan Umum

Tujuan negara yang bersifat umum ini dalam arti lingkup kehidupan sesama bangsa di dunia. Hal ini terkandung dalam kalimat "...dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...". Tujuan negara dalam anak kalimat ini realisasinya dalam hubungannya dengan politik luar negeri Indonesia, yaitu diantara bangsa-bangsa di dunia ikut melaksanakan suatu ketertiban dunia yang berdasarkan pada prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi serta keadilan sosial. Hal inilah yang merupakan dasar politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif.

2) Tentang Ketentuan Diadakannya UUD Negara

Ketentuan ini terkandung dalam anak kalimat "...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu

Undang-Undang Dasar Negara Indonesia...”. Dalam kalimat ini menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Negara yang bersifat konstitusional, di mana mengharuskan bagi negara Indonesia untuk diadakannya UUD Negara dan ketentuan inilah yang merupakan sumber hukum bagi adanya Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan yang terdapat dalam alinea keempat inilah yang merupakan dasar yuridis bahwa Pembukaan UUD 1945 merupakan sumber bagi adanya UUD 1945, sehingga dengan demikian Pembukaan UUD 1945 memiliki kedudukan lebih tinggi daripada pasal-pasal UUD 1945.

3) Tentang Bentuk Negara

Ketentuan ini terdapat dalam anak kalimat sebagai berikut, “...yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”. Dalam anak kalimat ini dinyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah Republik yang berkedaulatan rakyat. Negara dari, oleh dan untuk rakyat. Dengan demikian hal ini merupakan suatu norma dasar negara bahwa kekuasaan adalah di tangan rakyat.

4) Tentang Dasar Filsafat Negara

Ketentuan ini terdapat dalam anak kalimat sebagai berikut, “...dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

permusyawaratan/perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia...”.

2. *Middle Range Theory*: Teori Sistem Hukum Friedmann

Pada hakikatnya, sebuah sistem adalah sebuah unit yang beroperasi dengan batas-batas tertentu. Sistem bisa bersifat mekanis, organis, atau sosial. Tubuh manusia, sebuah mesin *pinball*, dan gereja Katolik Roma semuanya adalah sistem. David Easton telah mendefinisikan sistem politik sebagai kumpulan interaksi dengan mempertahankan batas-batas tertentu yang bersifat bawaan dan dikelilingi oleh sistem-sistem sosial lainnya yang terus menerus menimpakan pengaruh padanya.³⁴

Definisi yang agak mendalam ini berpijak pada konsep fundamental tertentu. Sistem politik adalah “sekumpulan interaksi”, sebuah sistem sosial dengan kata lain bukan sebuah struktur atau mesin, melainkan perilaku dan perilaku yang saling berelasi dengan perilaku lainnya. Sistem memiliki batas-batas, artinya seorang pengamat yang teliti bisa melihat dari mana awal dan ujungnya. Ia bisa menandai perbedaannya dari sistem-sistem lainnya. Kumpulan interaksi apapun bisa disebut sebagai sistem, jika seorang pengamat bisa menjelaskannya, dengan menemukan batas-batas riilnya atau mendefinisikan sebagiannya.

Namun apa yang menjadi batas-batas sistem hukum (*legal system*)?

Bisakah kita membedakan sistem hukum dari sistem-sistem sosial lainnya?

³⁴ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, diterjemahkan oleh M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm. 6.

Bisakah kita mengatakan, dengan kata lain, dari mana awal dan akhirnya? Istilah *legal* berarti terkait dengan hukum, karena itu, untuk mendefinisikan suatu sistem hukum kita memerlukan semacam definisi-definisi kerja mengenainya.

Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Yang pertama, hal itu bergantung pada ketentuan hukum yang berlaku.

Teori sistem hukum, yang dikembangkan oleh Friedmann, menguraikan bahwa hukum sebagai suatu sistem, dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur (*culture*). Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum.³⁵

Selanjutnya, substansi hukum terdiri atas peraturan hukum substantif dan peraturan hukum tentang bagaimanakah seharusnya lembaga-lembaga yang diciptakan oleh peraturan hukum substantif berperilaku, yang berdasarkan pendapat HLA Hart, suatu substansi sistem hukum adalah kesatuan dari peraturan hukum primer (*primary rules*), yaitu norma-norma tentang perilaku dan peraturan hukum sekunder (*secondary rules*), yaitu norma-norma tentang norma-norma perilaku, misalnya bagaimana menentukan validitas norma-norma tentang perilaku,

³⁵*Ibid*, hlm. 14

bagaimana menegakkan (*enforce*) norma-norma tentang perilaku, dan sebagainya.³⁶

Menurut Hart, ada dua kondisi minimum sebagai syarat bagi eksistensi sistem hukum, yaitu *pertama*, adanya dasar pengakuan yang didukung oleh peraturan hukum sekunder yang diterima sebagai mengikat oleh aparatur hukum yang bertugas menciptakan, mengubah, menerapkan, menegakkan, atau mengevaluasi peraturan hukum primer; *kedua*, tiap-tiap warga negara mematuhi peraturan hukum primer, paling tidak dikarenakan ketakutan akan hukuman.³⁷

Syarat kedua bagi eksistensi sistem hukum menurut Hart tersebut memiliki relevansi teoritis dengan komponen ketiga dari sistem hukum menurut Friedman, yaitu kultur hukum, yang dipahaminya sebagai dukungan sosial atas hukum, seperti kebiasaan, pandangan, cara berperilaku dan berpikir, yang menggerakkan dukungan masyarakat untuk mematuhi atau tidak mematuhi aturan.³⁸

Menurut Friedman, sistem hukum mempunyai fungsi merespons harapan masyarakat terhadap sistem hukum, dengan cara antara lain mendistribusikan dan memelihara nilai-nilai yang dipandang benar oleh masyarakat, dengan merujuk kepada keadilan. Jadi keadilan menurut Friedman, adalah tujuan akhir dari sistem hukum.³⁹

³⁶*Ibid*

³⁷ HLA Hart, *The Concept of Law*, London: the English Language Book Society and Oxford University Press, 1972, hlm. 49-60

³⁸ Lawrence M. Friedman, 1975, *Op. Cit*, hlm. 14

³⁹*Ibid*, hlm. 17-18

3. *Applied Theory* :

a. Teori Bekerjanya Hukum

Menurut Chambliss & Seidman,⁴⁰ bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu: Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institutions*), Lembaga Penerap Sanksi, Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta Kekuatan Sosial Personal (*Societal Personal Force*), Budaya Hukum serta unsur-unsur Umpan Balik (*feed back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.

Konsepsi operasional tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat dengan didasarkan pada dua konsep yang berbeda, yaitu konsep tentang ramalan-ramalan mengenai akibat-akibat (*prediction of consequences*) yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing tahun 1973 dan konsep Hans Kelsen tentang aspek rangkap dari suatu peraturan hukum. Berdasarkan konsep Lundberg dan Lansing, serta konsep Hans Kelsen tersebut Robert B. Seidman dan William J. Chambliss menyusun suatu Konsep Bekerjanya Hukum di dalam Masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan sangat tergantung banyak faktor. Secara garis besar bekerjanya hukum dalam masyarakat akan ditentukan oleh beberapa

⁴⁰ MI Dani Putra, Teori Chambliss & Seidman, <http://daniputralaw.blogspot.com/2012/10/teori-chambliss-seidman.html?m=1>, diposkan 4th October 2012, diakses pada 12 Januari 2021, Pukul 16.59 WIB.

faktor utama. Faktor tersebut meliputi keseluruhan komponen sistem hukum, yaitu faktor substansial, faktor struktural dan faktor kultural.

Sistem hukum yang ada dan dijalankan seperti sekarang ini tidak jatuh dari langit, melainkan dibangun oleh masyarakat seiring dengan tingkat peradaban sosialnya. Tiap-tiap negara memiliki karakteristik ideologis yang berbeda dan karakteristik inilah yang kemudian akan mewarnai corak hukum yang akan dibangun. Pernyataan ini sekaligus mengisyaratkan bahwa hukum tidak dapat dilepaskan dari struktur sosialnya. Dengan perkataan lain hukum yang baik adalah hukum yang tumbuh sesuai dengan perkembangan masyarakatnya. Hukum modern yang digunakan di Indonesia sebenarnya tidak berasal dari bumi Indonesia sendiri melainkan diimpor dari negara lain (Barat, Eropa). Pertumbuhan hukum di Eropa berjalan seiring dengan perkembangan masyarakatnya sedangkan pertumbuhan hukum di Indonesia tidak demikian, karena Indonesia mengalami terlebih dahulu bentuk penjajahan dari negara-negara Barat. Indonesia mengalami proses pertumbuhan hukum yang bersifat *a-histori*. Intrusi hukum modern ke dalam struktur sosial masyarakat Indonesia yang belum siap mengakibatkan munculnya berbagai konflik kepentingan yang melatarbelakangi pembuatan peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya.

Peraturan perundang-undangan (*legislation*) merupakan bagian dari hukum yang dibuat secara sengaja oleh institusi negara. Dalam

konteks demikian peraturan perundang-undangan tidak mungkin muncul secara tiba-tiba pula. Peraturan perundang-undangan dibuat dengan tujuan dan alasan tertentu. Dalam perpektif sosiologis, pembuatan peraturan perundang-undangan (*law making*) sebagai bagian dari politik hukum (tahap formulasi) pada hakikatnya merupakan “keputusan politik” atau kebijakan publik yang mengalokasikan kekuasaan, menentukan peruntukan berbagai sumber daya, hubungan antarmanusia, prosedur yang harus ditempuh, pengenaan sanksi, dan sebagainya. Oleh karena itu selalu ada risiko bahwa hal-hal yang dicantumkan dalam peraturan tidak didukung oleh basis alami yang memadai, melainkan hanya ungkapan keinginan pembuatnya semata. Dalam perspektif hukum dan kebijakan publik, fenomena di atas merupakan suatu keadaan yang timbul sebagai akibat dominasi model pendekatan institusional dalam pembuatan kebijakan atau keputusan.

Pembuatan kebijakan yang terjadi dalam organisasi dipengaruhi oleh dependensinya dan lingkungan tempat ia berada, bukan oleh pertimbangan yang murni rasional dan formal semata. Kebijakan bisa menyimpang di dalam organisasi. Dalam rangka mempertahankan kelangsungan hidupnya, anggota organisasi dapat membuat keputusan atau kebijakan yang bertentangan dengan cara dan tujuan yang telah mereka tetapkan sebelumnya.

Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu: Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institutions*), Lembaga Penerap Sanksi (*Sanction Activity Institutions*), Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta Kekuatan Sosial Personal (*Societal Personal Force*), Budaya Hukum (*Legal Culture*) serta unsur-unsur Umpan Balik (*Feed Back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan. Menurut Chambliss dan Seidman terdapat hubungan antara hukum dan kekuasaan, di mana kekuatan social dan pribadi yang terdapat di masyarakat keberadaannya menekan lembaga pembuat hukum secara langsung sebagai lembaga yang membuat hukum dan secara tidak langsung menekan lembaga penegak hukum, sedangkan lembaga penegak hukum juga mengalami tekanan secara langsung dari kekuatan sosial dan pribadi. Lembaga pembuat hukum bekerja dengan membuat peraturan yang ditujukan untuk mengatur masyarakat, demikian pula dengan lembaga penegak hukum yang bekerja untuk melakukan *law enforcement* untuk ditegakkan di masyarakat. Masyarakat adalah tujuan akhir dari bekerjanya hukum. Jadi dapat dikatakan bahwa hukum yang dibuat oleh pembuat hukum yang sudah mengalami tekanan dari kekuatan sosial dan pribadi di tegakkan oleh penegak hukum yang juga mengalami tekanan dari kekuatan sosial dan pribadi ke masyarakat, sehingga hukum yang sampai ke masyarakat adalah hukum yang

bercorak kekuasaan. Realitas ini semakin nyata ketika hukum positif menjadi satu-satunya sandaran dalam hukum modern. Dapat dikemukakan beberapa faktor tersebut yang dapat mempengaruhi bekerjanya hukum dalam masyarakat. Faktor-faktor tersebut yaitu: (a) Bersifat yuridis normatif (menyangkut pembuatan peraturan perundangungannya); (b) Penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah); (c) faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomis sosiologis serta kultur hukum dari *role occupant*); (d) Konsistensi dan harmonisasi antara politik hukum dalam konstitusi dengan produk hukum di bawahnya. Hal ini dapat dilakukan dengan pemagaran secara preventif melalui prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam "*law making*" dan represif melalui *Judicial Review* (MA) dan *Constitutional Review* (MK) apabila suatu peraturan telah diundangkan.

Bekerjanya hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal, oleh karena itu keberhasilan bekerjanya hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu :

- 1) Faktor hukumnya sendiri;
- 2) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.⁴¹

b. Teori Hukum Progresif

Teori Hukum Progresif dicetuskan oleh Satjipto Rahardjo dimana dinyatakan bahwa pemikiran hukum perlu kembali pada filosofis dasarnya yaitu hukum untuk manusia, bukan sebaliknya sehingga manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hal ini mengingat di samping kepastian dan keadilan hukum juga berfungsi untuk kesejahteraan hidup manusia atau memberikan kemanfaatan kepada masyarakat. Sehingga boleh dikatakan bahwa berhukum adalah sebagai medan dan perjuangan manusia dalam konteks mencari kebahagiaan hidup.⁴² Satjipto Rahardjo menyatakan “...., baik faktor; peranan manusia, maupun masyarakat, ditampilkan ke depan, sehingga hukum lebih tampil sebagai medan pergulatan dan perjuangan manusia. Hukum dan bekerjanya hukum seyogianya dilihat dalam konteks hukum itu sendiri. Hukum tidak ada untuk diri dan

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, 2002, hlm. 4-5

⁴² Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2009, hlm.1

keperluannya sendiri, melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia.⁴³

Menurut Satjipto Rahardjo penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak hanya sekedar kata-kata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan.⁴⁴

Bagi hukum progresif proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*). Peraturan buruk tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadirkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan, pada titik inilah menurut Satjipto

⁴³ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007, hlm. ix

⁴⁴ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. xiii

Rahardjo hukum harus dibiarkan mengalir begitu saja menggeser paradigma hukum positivisme untuk menemukan tujuannya sendiri. Agar hukum dirasakan manfaatnya, maka dibutuhkan jasa pelaku hukum yang kreatif menterjemahkan hukum itu dalam kepentingan-kepentingan sosial yang memang harus dilayaninya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dipahami bahwa secara substantif gagasan pemikiran hukum progresif tidak semata-mata memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatik melainkan juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik di mana hukum dipandang sebagai suatu:

1) Institusi Yang Dinamis

Pemikiran hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*). Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan di sini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan,

kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*).⁴⁵

Dalam konteks yang demikian itu, hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Akibatnya hal ini akan mempengaruhi pada cara berhukum kita, yang tidak akan sekedar terjebak dalam ritme “kepastian hukum”, status quo dan hukum sebagai skema yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis baik itu melalui perubahan undang-undang maupun pada kultur hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai sebuah skema yang final, maka hukum tidak lagi tampil sebagai solusi bagi persoalan kemanusiaan, melainkan manusialah yang dipaksa untuk memenuhi kepentingan kepastian hukum.

2) Ajaran Kemanusiaan dan Keadilan

Dasar filosofi dari pemikiran hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.⁴⁶ Hukum adalah untuk manusia, dalam artian hukum hanyalah sebagai “alat” untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia, bagi manusia. Oleh karena itu menurut pemikiran hukum progresif,

⁴⁵ Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Yogyakarta: Rangkap Education, 2010, hlm. 72

⁴⁶ Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif, Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Antony Lib bekerjasama LSHP, 2009, hlm. 31

hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif yang harus lebih didahulukan ketimbang keadilan prosedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan.

3) Aspek Peraturan dan Perilaku

Orientasi pemikiran hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun di sini, bahwa hukum bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya. Dengan menempatkan aspek perilaku berada di atas aspek peraturan, faktor manusia dan kemanusiaan mempunyai unsur *compassion* (perasaan baru), *sincerely* (ketulusan), *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian), dan *determination* (kebulatan tekad).

Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan di atas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap dan perilaku dari aras legalistik-positivistik ke aras kemanusiaan secara utuh (holistik), yaitu manusia sebagai pribadi (individu) dan makhluk sosial. Dalam konteks demikian, maka setiap manusia mempunyai tanggung jawab individu dan tanggung

jawab sosial untuk memberikan keadilan kepada siapapun. Mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan sebagai titik tolak paradigma penegakan hukum, akan memberikan pemahaman hukum sebagai proses kemanusiaan.⁴⁷

4) Ajaran Pembebasan

Pemikiran hukum progresif menempatkan diri sebagai kekuatan “pembebasan” yaitu membebaskan diri dari tipe, cara berpikir, asas dan teori hukum yang legalistik-positivistik. Dengan ciri ini “pembebasan” itu, hukum progresif lebih mengutamakan “tujuan” daripada “prosedur”. Dalam konteks ini, untuk melakukan penegakan hukum, maka diperlukan langkah-langkah kreatif, inovatif dan bila perlu melakukan “mobilisasi hukum” maupun “*rule breaking*”.

Paradigma “pembebasan” yang dimaksud di sini bukan berarti menjurus kepada tindakan anarkisme, sebab apapun yang dilakukan harus tetap didasarkan pada logika kepatutan sosial dan logika keadilan serta tidak semata-mata berdasarkan logika peraturan semata. Disinilah pemikiran hukum progresif itu menjunjung tinggi moralitas. Karena hati nurani ditempatkan sebagai penggerak, pendorong sekaligus pengendali “paradigma pembebasan” itu.

⁴⁷ *Ibid*

Dengan demikian paradigma pemikiran hukum progresif bahwa “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya” akan membuat konsep pemikiran hukum progresif merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya.

c. Teori Tujuan Hukum

Berbicara mengenai cita-cita hukum, tidak dapat dipungkiri bahwa pemikiran dari seorang ahli hukum, filsuf hukum dan sekaligus juga seorang birokrat dan politisi Jerman dari mazhab Relativisme yaitu Gustav Radbruch (1878-1949) sangat berpengaruh di dunia hukum. Menurut Radbruch, hukum sebagai gagasan kultural tidak bisa formal, tetapi harus diarahkan kepada cita-cita hukum yaitu keadilan, untuk mengisi cita keadilan itu, kita harus menoleh kepada kegunaannya sebagai unsur kedua dari cita hukum. Pengertian kegunaan hanya dapat dijawab dengan menunjukkan pada konsepsi-konsepsi yang berbeda tentang negara dan hukum. Untuk melengkapi formalitas keadilan dan relativitas kegunaan, keamanan dimasukkan sebagai unsur ketiga dari cita hukum. Kegunaan menuntut kepastian hukum. Hukum harus pasti. Tuntutan akan keadilan dan kepastian merupakan bagian-bagian yang tetap dari cita hukum, dan ada di luar pertentangan-pertentangan bagi pendapat politik. Kegunaan memberi unsur relativitas. Tetapi tidak hanya kegunaan sendiri yang relatif,

hubungan antara tiga unsur dari cita hukum itu juga relatif. Seberapa jauh kegunaan lebih kuat dari keadilan atau keamanan lebih penting dari kegunaan, merupakan masalah yang harus diputuskan oleh sistem politik.⁴⁸

Menurut Gustav Radbruch keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan (Gustav Radbruch: *Gerechtigkeit, Rechtssicherheit, Zweckmäßigkeit*) adalah tiga terminologi yang sering dilantunkan di ruang-ruang kuliah dan kamar-kamar peradilan, namun belum tentu dipahami hakikatnya atau disepakati maknanya. Keadilan dan kepastian hukum, misalnya. Sekilas kedua terma itu berseberangan, tetapi boleh jadi juga tidak demikian. Kata keadilan dapat menjadi terma analog, sehingga tersaji istilah keadilan prosedural, keadilan legalis, keadilan komutatif, keadilan distributif, keadilan vindikatif, keadilan kreatif, keadilan substantif, dan sebagainya. Keadilan prosedural, sebagaimana diistilahkan oleh Nonet dan Selznick untuk menyebut salah satu indikator dari tipe hukum otonom, misalnya, ternyata setelah dicermati bermuara pada kepastian hukum demi tegaknya *the rule of law*. Jadi, pada konteks ini keadilan dan kepastian hukum tidak berseberangan, melainkan justru bersandingan.⁴⁹

Keadilan dan Kepastian adalah dua nilai aksiologis di dalam hukum.

⁴⁸ W. Friedman, *Legal Theory*. Diterjemahkan oleh Muhammad Arifin, *Teori dan Filsafat Hukum-Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cetakan Kedua, 1994, hlm. 42-45

⁴⁹ Sidharta, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2010, hlm. 3

Wacana filsafat hukum sering mempersoalkan kedua nilai ini seolah-olah keduanya merupakan antinomi, sehingga filsafat hukum dimaknai sebagai pencarian atas keadilan yang berkepastian atau kepastian yang berkeadilan.⁵⁰

Pandangan Gustav Radbruch secara umum diartikan bahwa kepastian hukum tidak selalu harus diberi prioritas pemenuhannya pada tiap sistem hukum positif, seolah-olah kepastian hukum itu harus ada lebih dulu, baru kemudian keadilan dan kemanfaatan. Gustav Radbruch kemudian meralat teorinya bahwa ketiga tujuan hukum sederajat.⁵¹ Gustav Radbruch, pencetus tiga nilai dasar hukum dari Jerman pernah mengatakan bahwa hukum yang baik adalah ketika hukum tersebut memuat nilai keadilan, kepastian hukum dan kegunaan. Artinya, meski ketiganya merupakan nilai dasar hukum, namun masing-masing nilai mempunyai tuntutan yang berbeda satu dengan yang lainnya, sehingga ketiganya mempunyai potensi untuk saling bertentangan dan menyebabkan adanya ketegangan antara ketiga nilai tersebut (*Spannungsverhältnis*).

Oleh karena itu, hukum sebagai pengemban nilai keadilan, tegas Radbruch dapat menjadi ukuran bagi adil tidaknya tata hukum. Karenanya, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Dalam hal ini, keadilan menjadi landasan

⁵⁰ *Ibid.* hlm 3

⁵¹ Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif. Karenanya, kepada keadilanlah, hukum positif berpangkal. Sedangkan konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum. Artinya, hukum tanpa keadilan adalah sebuah aturan yang tidak pantas menjadi hukum.⁵²

Dalam mewujudkan tujuan hukum Gustav Radbruch menyatakan perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Hal ini disebabkan karena dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitupun sebaliknya. Diantara tiga nilai dasar tujuan hukum tersebut, pada saat terjadi benturan, maka mesti ada yang dikorbankan. Untuk itu, asas prioritas yang digunakan oleh Gustav Radbruch harus dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut:

- 1) Keadilan Hukum;
- 2) Kemanfaatan Hukum;
- 3) Kepastian Hukum.

Urutan prioritas sebagaimana dikemukakan tersebut diatas, maka sistem hukum dapat terhindar dari konflik internal.⁵³ Secara historis, pada awalnya menurut Gustav Radbruch tujuan kepastian menempati peringkat yang paling atas di antara tujuan yang lain. Namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut

⁵² Kasus Bethany, *Perkara Menarik Perhatian Publik Kok Dihentikan*, <http://www.surabayapagi.com/index.php?5ab4b8c384a5a7fc023444849ae9746c4fd50a1c85485ea76ed077341cd654fb>, diakses pada hari Selasa, 12 Januari 2021, Jam 14.00 WIB

⁵³ Tujuan Hukum, <http://statushukum.com/tujuan-hukum.html>, diakses pada hari Selasa, 12 Januari, Jam 14.00 WIB

Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktek-praktek yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktek-praktek kekejaman perang pada masa itu, Radbruch pun akhirnya meralat teorinya tersebut di atas dengan menempatkan tujuan keadilan di atas tujuan hukum yang lain.⁵⁴ Memanglah demikian bahwa keadilan adalah tujuan hukum yang pertama dan utama, karena hal ini sesuai dengan hakekat atau ontologi hukum itu sendiri. Bahwa hukum dibuat untuk menciptakan ketertiban melalui peraturan yang adil, yakni pengaturan Kepentingan kepentingan yang saling bertentangan dengan seimbang sehingga setiap orang memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi bagiannya. Bahkan dapat dikatakan dalam seluruh sejarah filsafat hukum selalu memberikan tempat yang istimewa kepada keadilan sebagai suatu tujuan hukum.⁵⁵

Bagi Radbruch ketiga aspek ini sifatnya relatif, bisa berubah-ubah. Satu waktu bisa menonjolkan keadilan dan mendesak kegunaan dan kepastian hukum ke wilayah tepi. Diwaktu lain bisa ditonjolkan kepastian atau kemanfaatan. Hubungan yang sifatnya relatif dan berubah-ubah ini tidak memuaskan. *Meuwissen* memilih kebebasan sebagai landasan dan cita hukum. Kebebasan yang dimaksud bukan kesewenangan, karena kebebasan tidak berkaitan dengan apa yang kita inginkan. Tetapi berkenaan dengan hal menginginkan apa yang kita

⁵⁴ Ahmad Zaenal Fanani, *Berpikir Falsafati Dalam Putusan Hakim*, Artikel ini pernah dimuat di *Varia Peradilan* No. 304 Maret 2011, hlm 3.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 4

ingini. Dengan kebebasan kita dapat menghubungkan kepastian, keadilan, persamaan dan sebagainya ketimbang mengikuti Radbruch.⁵⁶

Seandainya kita lebih cenderung berpegang pada nilai kepastian hukum atau dari sudut peraturannya, maka sebagai nilai ia segera menggeser nilai-nilai keadilan dan kegunaan. Karena yang penting pada nilai kepastian itu adalah peraturan itu sendiri. Tentang apakah peraturan itu telah memenuhi rasa keadilan dan berguna bagi masyarakat adalah diluar pengutamaan nilai kepastian hukum. Begitu juga jika kita lebih cenderung berpegang kepada nilai kegunaan saja, maka sebagai nilai ia akan menggeser nilai kepastian hukum maupun nilai keadilan, karena yang penting bagi nilai kegunaan adalah kenyataan apakah hukum tersebut bermanfaat atau berguna bagi masyarakat. Demikian juga halnya jika kita hanya berpegang pada nilai keadilan saja, maka sebagai nilai ia akan menggeser nilai kepastian dan kegunaan, karena nilai keadilan tersebut tidak terikat kepada kepastian hukum ataupun nilai kegunaan, disebabkan oleh karena sesuatu yang dirasakan adil belum tentu sesuai dengan nilai kegunaan dan kepastian hukum. Dengan demikian kita harus dapat membuat kesebandingan di antara ketiga nilai itu atau dapat mengusahakan adanya kompromi secara proporsional serasi, seimbang dan selaras antara ketiga nilai tersebut.⁵⁷

⁵⁶ Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama, 2007, hlm. 20

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 21

Tujuan hukum atau dalam bentuk lain adalah putusan yang baik dan bijaksana dapat dipastikan akan mengandung tiga tujuan hukum di atas. Sebaliknya, putusan yang kurang baik hanya akan memuat satu tujuan hukum mengesampingkan tujuan hukum yang lain.

G. Kerangka Pemikiran

Pengelolaan dana desa diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat yang sejahtera akan menjadikan negara kuat dan mampu bersaing dengan negara-negara yang lain. Kesejahteraan merupakan kondisi terpenuhinya kebutuhan hidup yang semakin berkualitas, oleh karena itu kesejahteraan merupakan nilai utama yang selalu diupayakan untuk dapat diwujudkan oleh setiap manusia. Dana desa merupakan salah satu faktor penting dalam mewujudkan kesejahteraan. Oleh karena itu harus dikelola dengan baik agar efektif dan efisien.

Kelonggaran yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah desa untuk mengelola Dana Desa membawa banyak manfaat, terutama dalam pembangunan di desa. Namun demikian, wewenang tersebut jika tak diimbangi dengan sadar hukum justru akan membawa kesulitan bagi aparat desa, juga menimbulkan kerugian bagi warga desa. Padahal desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum bangsa-negara modern terbentuk, kelompok sosial sejenis desa atau

masyarakat adat dan lain sebagainya, telah menjadi bagian yang penting dalam suatu tatanan negara.⁵⁸

Dengan adanya pemberian kewenangan atas pengelolaan keuangan desa berdasarkan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 dan adanya Dana Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, perlu adanya kesiapan Pemerintah Desa dalam implementasi peraturan baru yang berlaku agar semua berjalan sesuai aturan yang berlaku dan membawa manfaat sebesar-besarnya bagi kemajuan pembangunan di desa.

Karena itu, pengelolaan dana desa, haruslah sesuai dengan regulasi yang ada agar tujuan dari Dana Desa tersebut dapat tepat sasaran dan tidak menimbulkan perkara hukum. Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran pendapatan dan belanja negara yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan, kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

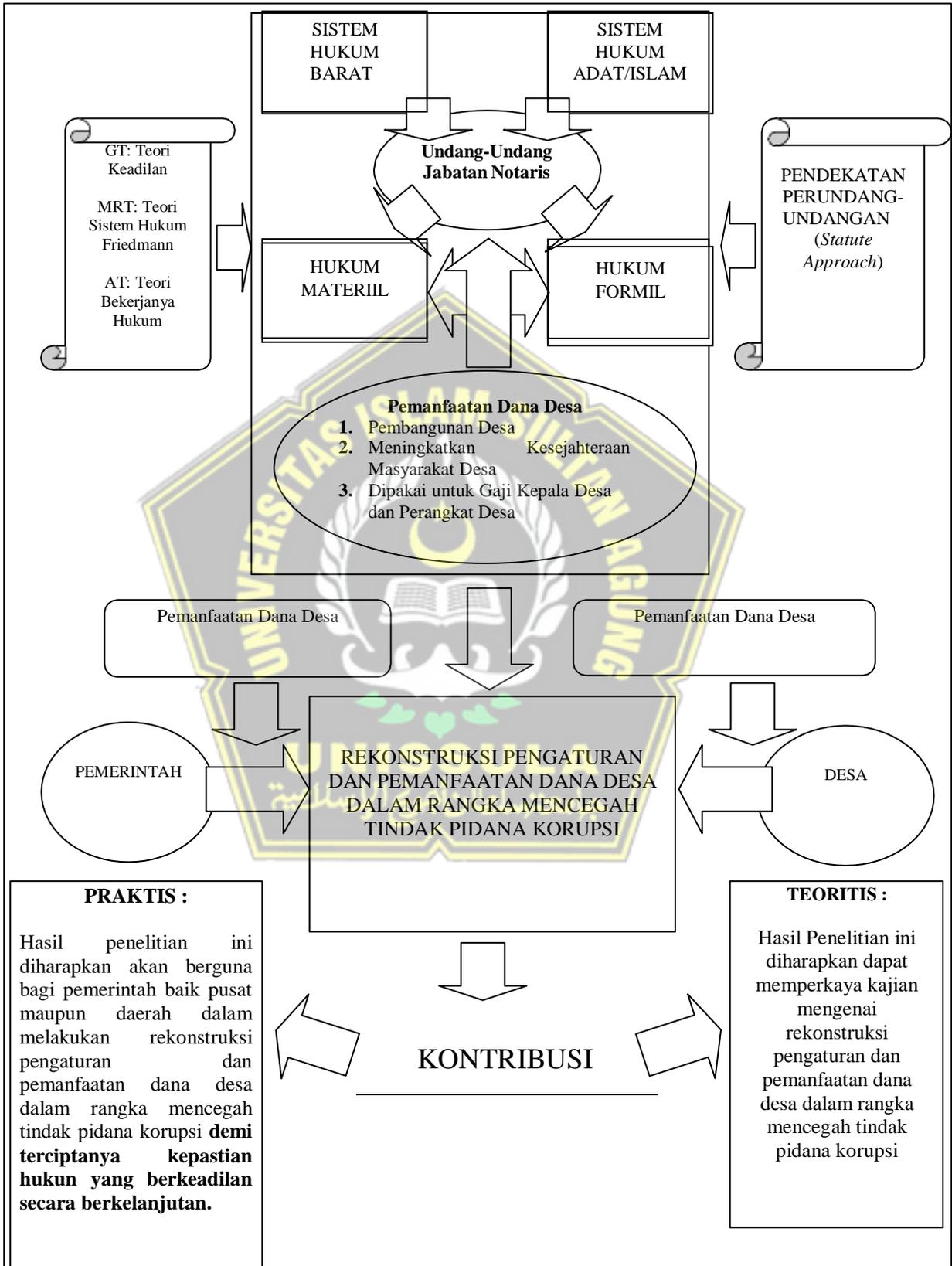
Minimnya pendapatan desa menjadi kendala Pemerintah Desa untuk menyelenggarakan pemerintahan desa dengan baik. Meskipun Dana Desa merupakan dana perimbangan yang diterima oleh Kabupaten/Kota, namun dana tersebut sangat dinantikan oleh Pemerintah Desa, karena itu Dana Desa sangat membantu keuangan desa. Mengelola keuangan desa adalah kewenangan Kepala Desa yang dapat dikuasakan sebagian kepada perangkat desa.

⁵⁸ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm 361

Jika pengelolaan dana desa tidak mematuhi ketentuan dalam PP Nomor 8 tahun 2016, dapat mengakibatkan tindak pidana yang harus dipertanggung-jawabkan oleh pihak-pihak terkait. Lebih-lebih kepala desa selaku penanggung jawab. Pertanggungjawaban pidana dalam pengelolaan Dana Desa berdasarkan PP RI Nomor 8 Tahun 2016 tidak diatur. Sanksi yang diatur dalam PP RI Nomor 8 Tahun 2016 hanyalah sanksi administratif yang disebutkan dalam Pasal 17 angka (3) dan (4), yaitu : Pasal 17 angka (3) : Dalam hal Menteri belum menerima dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau bupati/walikota belum menerima dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri atau bupati/walikota mengenakan sanksi administratif berupa penundaan penyaluran Dana Desa sampai dengan diterimanya dokumen tersebut. Dan Pasal 17 angka (4) : Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah:

KERANGKA UMUM / ALUR PIKIR PENELITIAN DISERTASI



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Penelitian dan penulisan disertasi ini menggunakan paradigma konstruktif. Pengertian paradigma adalah : seperangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam penyelidikan ilmiah.⁶⁰ Kaum konstruktivisme berpendirian bahwa manusia pada dasarnya mengkonstruksi dan memodifikasi konsep, model, realitas, termasuk pengetahuan dan kebenaran hukum.

Dalam mengembangkan suatu paradigma ilmu, khususnya paradigma konstruktif harus didasarkan pada aspek filosofi dan metodologis yang meliputi dimensi sebagai berikut:⁶¹

Ontologis, yaitu realitas merupakan konstruksi sosial, kebenaran suatu realitas bersifat relatif, berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial.

Epistemologis, yaitu transaksional/subyektif : Pemahaman tentang suatu realitas, atau temuan suatu penelitian merupakan produk intraksi antara yang meneliti dan yang diteliti.

Metodologis, yaitu *reflective/Dialectical* : menekankan empati dan intraksi dialektik antara peneliti dan responden untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode-metode kualitatif seperti *participant*

⁶⁰Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*(dari Denzin Guba dan Penerapannya), Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 2001, hlm. 33.

⁶¹Disinopsiskan dari Egon G Guba dan Y. Vonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage Publication, 1994, hlm. 110-111.

observation dan kriteria kualitas penelitian *Authenticity dan reflectivity*, sejauh mana temuan merupakan refleksi otentik dari realitas dihayati oleh para pelaku sosial.

Axiologis, yaitu nilai etika dan pilihan moral merupakan bagian tidak terpisahkan dalam suatu penelitian. Peneliti sebagai *participant*, fasilitator yang menjembatani keragaman subyektivitas pelaku sosial. Dan tujuan penelitian : rekonstruksi realitas sosial secara dialektik antara peneliti dengan aktor sosial yang diteliti.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah penelitian hukum doktrinal, yakni metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan perundang-undangan, bahan pustaka atau data sekunder. Dalam disertasi ini penelitian bersifat deskriptif analitis, yaitu dengan cara mengumpulkan data yang menggambarkan atau memaparkan fakta-fakta maupun data-data serta analisis dari hasil penelitian yang bertujuan memperoleh gambaran guna mendukung argumentasi hukum secara sistematis dan terstruktur berdasarkan yuridis normatif yaitu analisa penelitian berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang juga mengacu pada fakta dan teori pendukung dalam rekonstruksi pengaturan dan pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian sosiolegal (*sociolegal research*), yaitu, yaitu suatu pendekatan alternatif yang menguji studi doktrinal terhadap hukum. Kata ‘*socio*’ dalam *sociolegal* merepresentasi keterkaitan antar konteks di mana hukum berada (*an interface with a context within which law exists*).⁶²

4. Sumber Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer merupakan data atau fakta-fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan objek penelitian dan praktik yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang secara tidak langsung yang memberikan bahan kajian penelitian dan bahan hukum yang berupa dokumen, arsip, peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur lainnya. Data sekunder ini diperoleh dari.⁶³

⁶² Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009, hlm. 175

⁶³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Pengantar Singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 13

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
 - c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
 - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015
 - e) PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
 - f) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN
 - g) Permendesa Nomor 21 Tahun 2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016
 - h) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari:
 - a) Berbagai literatur/buku-buku yang berhubungan dengan materi penelitian

- b) Berbagai hasil seminar, lokakarya, simposium, dan penelitian karya ilmiah dan artikel lain yang berkaitan dengan materi penelitian
- 3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari: Kamus Hukum, Kamus Inggris-Indonesia, Kamus Umum Bahasa Indonesia, dan Ensiklopedia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini di antaranya penelitian lapangan atau wawancara dan studi kepustakaan.

a. Wawancara

Wawancara, dilakukan dengan metode wawancara bebas terpimpin atau metode *interview* yang dipergunakan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat diperoleh melalui pengamatan. Metode ini mencakup cara yang dipergunakan seseorang untuk tujuan suatu tugas tertentu. Sebelum melakukan wawancara terlebih dahulu dibuat pedoman wawancara terstruktur agar nantinya dalam wawancara, apa yang akan ditanyakan tidak lupa

b. Studi Kepustakaan

Yaitu cara untuk memperoleh data dengan mempelajari data dan menganalisa atas keseluruhan isi pustaka dengan mengkaitkan pada permasalahan yang ada. Adapun pustaka yang menjadi acuan adalah

buku-buku, literatur, surat kabar, catatan atau tabel, kamus, peraturan perundangan, maupun dokumen-dokumen yang berhubungan dengan permasalahan dalam penulisan hukum ini.

6. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari kegiatan penelitian selanjutnya dianalisis secara tepat untuk memecahkan suatu masalah hukum yang telah diteliti. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, yaitu data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis yang kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas.

Data dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, di mana analisis sudah dilakukan bersama dengan proses pengumpulan data, selanjutnya terus sampai dengan waktu penulisan laporan dengan menjabarkan data-data yang diperoleh berdasarkan norma hukum atau kaidah hukum serta fakta hukum yang akan dikaitkan dengan permasalahan ini. Hal ini apabila dirasakan kesimpulan kurang maka perlu ada verifikasi kembali untuk mengumpulkan data dari lapangan dengan tiga komponen yang aktivitasnya berbentuk interaksi baik antar komponen maupun dengan proses pengumpulan data. Dalam bentuk ini, peneliti tetap bergerak di antara ketiga komponen analisis dengan proses pengumpulan data selama kegiatan-kegiatan pengumpulan data berlangsung.

7. Validasi Data

Trianggulasi adalah cara yang paling umum digunakan dalam penjaminan validitas data dalam penelitian kualitatif. Trianggulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan data atau sebagai pembanding terhadap data itu.

Validitas merupakan derajat ketetapan antara data yang terjadi pada objek penelitian dengan data yang dapat dilaporkan oleh peneliti. Ada beberapa teknik yang dapat digunakan untuk mengetahui validitas data, yaitu:

- a. Teknik trianggulasi antar sumber data, teknik pengumpulan data, dan pengumpulan data yang dalam hal terakhir ini peneliti akan berupaya mendapatkan rekan atau pembantu dalam penggalian data dari warga di lokasi-lokasi yang mampu membantu setelah diberi penjelasan.
- b. Pengecekan kebenaran informasi kepada para informan yang telah ditulis oleh peneliti dalam laporan penelitian (*member check*).
- c. Akan mendiskusikan dan menyeminarkan dengan tema sejawat di jurusan tempat penelitian belajar (*peer debriefing*), termasuk koreksi di bawah para pembimbing.

Cara ini akan ditempuh selain untuk memperoleh bukti yang lebih lengkap juga untuk memeriksa konsistensi tindakan para informan.

I. Orisinalitas/Keaslian Penelitian

Berdasarkan pengetahuan dari penelusuran penulis atas hasil-hasil penelitian yang sudah ada, penelitian berkaitan dengan pemanfaatan dana desaini adalah sudah pernah dilakukan dalam tema dan permasalahan-permasalahan yang sama akan tetapi fokus bahasannya berbeda. Adapun hasil penelitian yang pernah ada yang berkaitan dengan pemanfaatan dana desa antara lain:



Tabel Matriks Perbandingan

No	Judul Disertasi	Penyusun	Fokus Penelitian	Perbedaan dengan Disertasi Promovendus
1.	Tinjauan Yuridis Penyalahgunaan Dana Desa Dalam Tindak Pidana Korupsi	Sahrir (Universitas Hasanuddin Makassar)	Penerapan hukum pidana terhadap Tindak Pidana Korupsi Penyalahgunaan Kewenangan oleh Kepala Desa dan pertimbangan hukum hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap Tindak Pidana Korupsi Penyalahgunaan Kewenangan oleh Kepala Desa berdasarkan Putusan PT Makassar No.5/Pid/2011/PT.Mks	Pemanfaatan dana desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014; dalam pelaksanaan dana desa banyak dimanfaatkan untuk membayar gaji kepala desa dan perangkat desa; serta rekonstruksi pengaturan dan pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi
2	Implementasi Program Dana Desa Di Kampung Pruleme Distrik Mulia Kabupaten Puncak Jaya	Ukkas (Universitas Cendrawasih Papua)	Implementasi Program Dana Desa di Kampung Pruleme Distrik Mulia Kabupaten Puncak Jaya; partisipasi masyarakat dalam implementasi Program Dana Desa di Kampung Pruleme Distrik Mulia Kabupaten Puncak Jaya; serta Faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi Program Dana Desa di Kampung Pruleme Distrik Mulia Kabupaten Puncak Jaya	Pemanfaatan dana desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014; dalam pelaksanaan dana desa banyak dimanfaatkan untuk membayar gaji kepala desa dan perangkat desa; serta rekonstruksi pengaturan dan pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi
3	Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus Pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa-desa Dalam Wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung Tahun 2008)	Agus Subroto (Universitas Diponegoro Semarang)	Sistem akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung; serta pengelola Alokasi Dana Desa dalam melaksanakan pengelolaan administrasi keuangan belum sesuai dengan ketentuan	Pemanfaatan dana desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014; dalam pelaksanaan dana desa banyak dimanfaatkan untuk membayar gaji kepala desa dan perangkat desa; serta rekonstruksi pengaturan dan pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi

Dalam penelitian ini berusaha lebih fokus untuk menemukan *applied* teori baru yang belum ada dengan tujuan untuk merekonstruksi hukum formal dalam rangkarekonstruksi pengaturan dan pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi. Maka dengan demikian penelitian ini adalah merupakan penelitian yang baru dan asli sesuai dengan asas-asas keilmuan, yaitu jujur, rasional, objektif dan terbuka untuk dilakukan kritikan-kritikan yang bersifat membangun dengan tema dan permasalahan dalam penelitian ini.

J. Sistematika Penulisan Disertasi

Penyusunan dan pembahasan disertasi ini dibagi dalam 6 (enam) bab, yaitu Bab I merupakan Pendahuluan, Bab II berisi Kajian Teori, Bab III berisi pemanfaatan dana desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Bab IV berisi dalam pelaksanaan dana desa banyak dimanfaatkan untuk membayar gaji kepala desa dan perangkat desa, Bab V berisi rekonstruksi pengaturan dan pemanfaatan dana desa dalam rangka mencegah tindak pidana korupsi, dan Bab VI yang merupakan bab Penutup yang berisi kesimpulan dan rekomendasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian dan Pengaturan Otonomi Daerah

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat, sekecil apapun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun, membutuhkan pelayanan pemerintah. Secara sadar ataupun tidak, harus diakui bahwa banyak sisi kehidupan sehari-hari erat hubungannya dengan fungsi-fungsi pemerintahan di dalamnya.

Jika tidak ada pemerintah, maka masyarakat akan hidup dalam serba ketidakteraturan dan ketidaktertiban yang bukan tidak mungkin akan melahirkan berbagai bentuk kerusakan dan aksi kekerasan serta tindakan kejahatan lainnya. Kehadiran pemerintah pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Jadi, ketika masyarakat menginginkan suatu bentuk kehidupan di luar aturan-aturan pemerintah, maka saat itulah berbagai bentuk persoalan sosial akan muncul. Sebab pada dasarnya manusia menurut Thomas Hobbes adalah *homo homini lupus* (manusia adalah serigala bagi manusia yang lain).¹²⁷

Dalam hal ini para ahli pemerintahan telah menemukan fungsi utama pemerintahan yaitu fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan

¹²⁷ SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002, hlm. 16

(*services*). Suatu negara, bagaimana pun bentuknya dan seberapa luas pun wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah. Demikianlah di setiap negara di dunia, kewenangan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum didistribusikan secara sentral dan lokal. Dalam suatu negara federal, hal ini semakin tampak, sebab urusan-urusan pemerintahan negara federal merupakan sejumlah urusan sisa dari pemerintahan negara-negara bagiannya. Negara-negara bagian tersebut menyelenggarakan pemerintahan secara *local self government* dengan sedikit urusannya yang bersifat *local state government*.

Dalam perkembangannya, kewenangan negara yang ada secara sentral, telah dibagi berdasarkan kegiatan di berbagai departemen. Di tingkat lokal, kewenangan dibagi berdasarkan wilayah yang ada di berbagai pemerintahan daerah di seluruh negara. Kedua sistem tersebut, saling terkait dan melengkapi, sungguh pun dalam praktek, sering tumpang tindih (*over lapping*) dan saling bersaing. Salah satu faktor yang telah mendorong peningkatan distribusi kewenangan pusat ke daerah ialah berkembangnya sistem komunikasi yang cepat dan langsung, transportasi yang lebih baik, meningkatnya profesionalisme, tumbuhnya asosiasi-asosiasi di samping tuntutan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi lebih tinggi, pelayanan lebih baik dan kepemimpinan politik dan administrasi yang lebih efisien.

Sejarah perkembangan manusia menunjukkan bahwa akibat perbedaan geografis maupun geologis, manusia di berbagai belahan bumi mengalami proses evolusi yang berbeda-beda. Orang Eskimo di kutub es, memiliki perilaku kehidupan tersendiri sesuai dengan tantangan alam yang ada, yang kemudian melahirkan bentuk-bentuk budaya masyarakat sebagai identitas mereka. Persekutuan diantara mereka dengan ciri-ciri budaya dan perilaku yang sama kemudian menjadi suatu suku yang secara otomatis berbeda dengan suku lainnya di seluruh dunia. Dalam perkembangan selanjutnya, sebagai akibat hukum alam, maka manusia yang satu akan saling tergantung dengan manusia yang lain. Perbedaan kebutuhan dan kepentingan di antara mereka, menyebabkan terjadinya proses interaksi sosial yang kemudian menjadi pangkal berbagai konflik antarwarga atau suku yang saling berbeda satu dengan yang lainnya. Perbedaan yang berkaitan dengan latar belakang etnis, bahasa, budaya dan agama, di samping institusi sosial dan pertimbangan politik maupun administratif, pada umumnya merupakan indikator penting bagi perlunya mempertahankan keberadaan sebuah daerah.¹²⁸

Dalam aspek potensi yang dimiliki daerah, pertimbangan perlunya pemerintahan daerah memiliki alasannya sendiri. Potensi daerah yang merupakan kekayaan alam baik yang sifatnya dapat diperbarui maupun yang tidak dapat diperbarui seperti minyak bumi, batubara, timah, tembaga, nikel serta potensi pariwisata lainnya, melahirkan pertimbangan khusus bagi pemerintah pusat untuk mengatur pemerataan daerah. Hasrat ini kemudian

¹²⁸ SH. Sarundajang, *Ibid*, hlm. 18

mewajibkan pemerintah membentuk pemerintahan daerah sekaligus pemberian otonomi tertentu untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya. Dalam konteks ini justru ada kecenderungan pemerintah pusat untuk mengatur pemerintahan sampai-sampai daerah kehilangan kreativitas dan inovasi. Dengan demikian sering muncul berbagai persoalan yang menempatkan pemerintah sebagai sasaran kedongkolan masyarakat daerah yang merasa telah dijadikan “sapi perahan” oleh pemerintah. “Ujung” otonominya telah diberikan kepada pemerintah daerah, tapi ‘ekornya” masih dipegang oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan rumah tangganya, sekaligus menggali potensi-potensi yang ada sebagai penunjang pendapatan asli daerah.

Kebutuhan untuk memanfaatkan institusi daerah disebabkan oleh adanya variasi dalam hal kepadatan penduduk, intensitas kebutuhan dan minimnya sumber daya yang tersedia pada masyarakat. Dalam dua dekade terakhir ini, misalnya, kepentingan potensial pemerintah daerah telah meningkat sejalan dengan tuntutan yang semakin besar terhadap pembangunan daerah dan peningkatan pelayanan. Di samping itu, walaupun fenomena di atas mempengaruhi semua lembaga pemerintah daerah, tuntutan bagi yang ada di wilayah perkotaan makin serius. Semakin besar hambatannya, semakin tidak dapat dihindarkan masalah kriminalitas, permukiman kumuh, persediaan air yang tidak mencukupi, fasilitas kebersihan yang terbatas, persekolahan yang tidak memuaskan dan pengangguran. Hal ini tentunya membutuhkan penanganan yang serius dengan melibatkan unsur

lembaga yang mampu menciptakan keteraturan. Pemerintah daerah dengan berbagai produk peraturannya dipandang urgen untuk menstabilkan suasana yang rumit ini, sebab jangkauan serta kemampuan pemerintah pusat terlalu jauh untuk menangani masalah ini. Masalah keterbatasan kemampuan pemerintah pusat juga merupakan salah satu alasan urgennya pemerintahan daerah.

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan transportasi kebijaksanaan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat seringkali dijumpai di negara mana pun di dunia ini. Bahkan banyak pejabat birokrasi nasional memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Hal ini banyak berdampak pada kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah. Masyarakat yang merasa bahwa program pemerintah tidak sesuai dengan aspirasinya, dengan spontan akan pesimis menolak bahkan antipati terhadap program tersebut. Dengan demikian, sulit diharapkan tercapainya partisipasi masyarakat secara maksimal.

Program pemerintah yang tidak aspiratif bersumber dari keengganan aparat pemerintah untuk “turun” ke lapangan, melihat secara langsung apa yang menjadi kebutuhan mereka, bahkan sedapat mungkin berdialog secara khusus dengan mereka. Kenyataan yang ada di negara kita, tampak bahwa

guna menyusun berbagai program pembangunan, pemerintah hanya “meneropong” dari “ketinggian” saja atau kalaupun turun ke wilayah. Akibatnya kebijakan pembangunan yang didasarkan pada pengamatan sedemikian itu banyak yang mengalami error, karena apa yang menjadi kebutuhan dan aspirasi masyarakat tidak sesuai dengan rencana pembangunan yang dibutuhkan. Oleh karena itu, kemauan baik (*good will*) pemerintah untuk kontak dengan warga amatlah penting.

Peluang untuk berhubungan secara langsung dengan warga masyarakatnya, memungkinkan pimpinan daerah memperoleh lebih banyak pemahaman yang spesifik mengenai kebutuhan daerah, di samping fleksibilitas yang lebih tinggi dalam pengendalian sumber daya, pengalokasian prioritas dan partisipasi masyarakat. Hal-hal di atas merupakan determinan bagi perkembangan dan kesinambungan sistem pemerintahan yang efektif dan ekonomis. Jika *political will* di atas terwujud dengan baik, maka akan tercapai sistem administrasi pemerintahan yang efisien. Motivasi administratif bagi keberadaan pemerintah daerah ialah bahwa desentralisasi pembuatan keputusan senantiasa lebih efisien dalam memberikan respon terhadap permasalahan yang dihadapi di daerah. Administrasi daerah dapat memanfaatkan kondisi spesifik lokal dengan baik, sekaligus menghindarkan risiko kekeliruan birokrasi nasional.

Unit yang lebih kecil memberi peluang yang lebih besar untuk koordinasi berbagai pelayanan pemerintah. Di samping itu, pemerintah daerah memberi lebih banyak peluang bagi warga daerah untuk berhubungan,

mempengaruhi atau berpartisipasi dalam urusan umum dibanding dengan pemerintah pusat. Hal ini memungkinkan warga daerah yang sebelumnya acuh tak acuh, merasa terasing atau bahkan antagonistik terhadap keseluruhan sistem pemerintahan dapat berubah menjadi peduli dan aktif dalam penyelenggaraannya.¹²⁹

Pemerintah pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan lain-lain sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).¹³⁰

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah. Berdasarkan aneka ragam lingkungan jabatan, maka ada pemerintah di bidang legislatif, pemerintah di bidang yudikatif dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti

¹²⁹ SH. Sarundajang, *Ibid*, hlm. 21

¹³⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004, hlm. 101

luas. Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

Pemerintahan dikaitkan dengan pengertian “pemerintahan daerah” adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Pemerintah dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa “pemerintah daerah” memiliki arti khusus yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Penyebutan “asas

desentralisasi” bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa desentralisasi.

Undang-undang ini hanya memberi pengertian pemerintahan daerah. Tidak ada kejelasan mengenai pemerintahan pusat. Berdasarkan pengertian pemerintahan daerah di atas, maka pemerintahan pusat dapat diartikan sebagai seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan daerah otonom. Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan sekaligus dua aspek otonomi. *Pertama*, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi maupun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. *Kedua*, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini lazim disebut tugas pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan daerah otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tepat administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif. Sebaliknya pemerintahan pusat. Selain di bidang eksekutif dan legislatif, pemerintahan pusat menyelenggarakan juga fungsi pemerintahan lain yang tidak dibagi dengan pemerintahan daerah otonom seperti pemerintahan yang dijalankan MPR, DPA, BPK dan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan pemerintahan pusat yang lebih luas itu sebenarnya dapat dibedakan

antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dan kekuasaan penyelenggaraan negara yaitu yang dilakukan atas nama negara. Kekuasaan yang terakhir ini tidak dimiliki pemerintah daerah otonom, misalnya kekuasaan menyelenggarakan peradilan.

Kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok.¹³¹

1. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara
2. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom
3. Pemerintah dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif dan lain sebagainya.

Secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara “pemerintah pusat” dan “pemerintah daerah”. Pemerintah pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan RI yang terdiri dari Presiden dan menteri-menteri. Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah.

Pengertian-pengertian yuridis di atas menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan pusat mengandung arti yang

¹³¹ *Ibid*, hlm. 103

luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) maupun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan pusat dengan daerah. Di sini, pemerintah pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.

Setelah Pemerintah Orde Baru mengakhiri masa pemerintahannya pada 20 Mei 1998 karena gerakan reformasi, kemudian disusul dengan percepatan Pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan Orde Baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada 19 Oktober 1999 untuk pertama kali UUD 1945 diamandemen. Melalui Sidang Umum MPR tahun 1999, ada sembilan (9) pasal yang diubah : Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21.

Kemudian pada 18 Agustus 2000, MPR melalui Sidang Tahunan menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22 A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab C, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (30, Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B dan Pasal 36C.

Oleh karena terjadi perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945, maka Penjelasan UUD 1945 yang selama ini “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur Pemerintahan Daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-

satunya sumber konstitusional Pemerintah Daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Selain meniadakan kerancuan, penghapusan penjelasan Pasal 18 sekaligus juga sebagai penataan tatanan UUD baik dari sejarah pembuatan penjelasan (dibuat kemudian), maupun meniadakan “keganjilan” bahkan “anomali”. Selain tidak lazim UUD memiliki penjelasan, juga selama ini penjelasan dianggap sebagai sumber hukum di samping (bukan sederajat dengan) ketentuan batang tubuh UUD.

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan Daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik

Pemerintahan Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:¹³²

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pemerintahan Daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk Pemerintahan Daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam Pemerintahan Daerah. Gubernur, Bupati, Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah.
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.

¹³² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 20-23

3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, nagari, kampung, meunasah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat – bersifat teritorial atau genealogis – yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain, seperti kabupaten dan kota.

Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada

satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.

5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota atau desa).
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat (5) dan (6)).

B. Asas-Asas Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Jadi dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya dalam arti mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa:

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. kepastian hukum;
2. tertib penyelenggara negara;
3. kepentingan umum;
4. keterbukaan;
5. proporsionalitas;
6. profesionalitas;
7. akuntabilitas;
8. efisiensi;
9. efektivitas; dan
10. keadilan

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie men deconsentratie*).

Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional).¹³³

Jadi, desentralisasi bukan sekadar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.

Sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Rienow sendiri mengatakan bahwa ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di daerah. *Pertama*, membangun kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.¹³⁴

Walaupun begitu, tidaklah berarti bahwa kerakyatan tidak mungkin ada dalam suatu negara yang menjalankan pemerintahan sentralisasi. Bagir

¹³³ *Ibid*, hlm. 85

¹³⁴ *Ibid*, hlm. 86

Manan, yang mengutip pendapat Kelsen, mengatakan bahwa cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme. Tetapi, desentralisasi lebih demokratis daripada sentralisasi.¹³⁵

Meski penilaian terhadap desentralisasi memperlihatkan catatan-catatan keberhasilan, pemerintahan masih berhati-hati dalam bergerak ke arah pendelegasian pelaksanaan pembangunan. Data memang tidak memungkinkan penilaian yang pasif terhadap dampak desentralisasi, namun kondisi-kondisi yang mempengaruhi pelaksanaan program-program desentralisasi dapat diketahui dengan pasti. Kondisi-kondisi tersebut adalah:¹³⁶

1. sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab;
2. sejauh mana perilaku, sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan;
3. sejauh mana kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan manajemen;
4. sejauh mana sumber daya keuangan, manusia dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab.

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 13 menegaskan, bahwa:

¹³⁵ Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 101

¹³⁶ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 90

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.
- (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah,

atau dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintahan Desa.

Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut jaminan kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan itu meliputi :¹³⁷

1. *Politik luar negeri*: mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya.
2. *Pertahanan*: mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya.
3. *Keamanan*: mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.
4. *Moneter*: mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.

¹³⁷ *Ibid.*, hlm. 97

5. *Yustisi*: mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan lain yang berskala nasional dan lain sebagainya.
6. *Agama*: menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya. Dan urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada Daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan Pemerintah Daerah provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar Pemerintahan Daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

Kekurangan yang ada pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah selama ini ketidakjelasan pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Selama ini, kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom dapat diketahui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, tetapi peraturan pemerintah yang akan mengatur kewenangan kabupaten dan kota sampai akhir batas

waktu yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 belum juga dikeluarkan. Akibatnya, daerah (kabupaten dan kota) menafsirkan sendiri-sendiri kewenangannya. Dalam situasi yang serba “tidak menentu” tersebut, pemerintah justru mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, yang kemudian ditindaklanjuti dengan menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Ini merupakan kekacauan yuridis yang luar biasa.

Dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Dalam penjelasan disebutkan: Menetapkan bentuk Negara Kesatuan dan Republik, mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat dimana dalam fakta hukumnya rakyatlah yang memegang tampuk kekuasaan paling tinggi dalam negara.

Negara Kesatuan atau dapat pula disebut Negara Unitaris adalah negara yang bersusunan tunggal, negara yang hanya terdiri dari satu negara, negara yang tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang berstatus negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan ini hanya ada satu Pemerintah dan juga hanya mempunyai satu Undang-Undang Dasar.

Dalam perkembangannya Negara Kesatuan tersebut dapat menganut serta melaksanakan asas dekosentrasi, asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pada amandemen kedua tentang pemerintahan daerah dinyatakan dalam Pasal 18 sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota dipilih secara demokrasi.
- (5) Pemerintahan menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh UU ditentukan dengan urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerinatah daerah diatur dalam Undang-undang.

Selanjutnya dalam Pasal 18 A.

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang.

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk keputusan Kepala Daerah dan Perda, merupakan suatu kemutlakan dari adanya Negara Kesatuan. Di dalam Negara Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari/atau sejajar dengan Negara, tidak mungkin pula ada Negara di dalam Negara.

Pada mulanya, istilah *good government* adalah istilah ilmu politik yang diperkenalkan dalam menggambarkan suatu masyarakat yang demokratis. Istilah *good government* yang kita kenal sekarang sebenarnya telah diaplikasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan jauh sebelumnya. Terutama kalau kita mengkaji asas-asas umum *good government* (penyelenggaraan pemerintahan yang baik). Arti sifat yang baik di dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan mengandung arti kepatutan dan kelayakan yang dalam istilah asing disebut *beehoorlijk* seperti *beehoorlijk bestuur*.

Penilaian baik dan tidaknya adalah penilaian etika oleh karena itu asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, patut dalam seluruh ilmu pengetahuan yang jadi bagian dari etika pemerintahan. Rincian dari asas-asas termaksud berkembang dari waktu ke waktu. Sampai dengan tahun 1952 di Nederland terdapat literatur yang membahas hal itu dalam *Hand en leerboek der bestuurswetenschappen* karya G. A. Van Poelje yang memuat pendapat Wiarda, bahwa ada lima asas pemerintahan yang baik, patut atau layak yaitu:

1. *Fair play*.
2. Kecermatan (*zorgvuldigheid*).
3. Kemurnian arah tujuan (*zuiverheid van oogmerk*).
4. Keseimbangan (*evenwichtigheid*)
5. Kepastian hukum (*rechtszekerheid*)

Pada akhir tahun 1978 asas itu dikembangkan lebih rinci oleh Crincele Roy dan Koentjoro Poerbopranoto menjadi sebagai berikut:

1. Asas Kepastian hukum (*principle of legal security*)
2. Asas Keseimbangan (*principle of proportionality*)
3. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*)
4. Asas Motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan (*principle of Motivation*)
5. Asas Tidak menyalahgunakan kewenangan (*principle of non misuse of competence*).
6. Asas Kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle equality*).
7. Asas Permainan yang layak (*principle of fair play*).
8. Asas Keadilan dan kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*).
9. Asas Menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*).
10. Asas Memaksakan akibat-akibat keputusan yang bebal (*principle of undoing the consequences of unnull decision*).
11. Asas Perlindungan terhadap pandangan hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of live*).
12. Asas Kebijaksanaan (*principle of sapiently*).
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas di atas oleh De Haan, Durpsteen dan Fernhout (1986) dikelompokkan dalam kelompok yang bersifat formal dan bersifat material. Yang bersifat formal ialah yang berkenaan dengan cara-cara pengambilan keputusan, ini meliputi asas kecermatan, *fair play* dan pemberian motivasi. Yang termasuk kelompok material atau substansial adalah kepastian hukum,

asas persamaan, asas larangan kesewenangan-wenangan, larangan penyalahgunaan kewenangan. Asas kecermatan juga dimasukkan lagi dalam kelompok ini yaitu yang mengenai isi dari keputusan.

Ada beberapa asas seperti diungkapkan di atas yang penting diketahui dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (patut):

1. Asas persamaan berarti bahwa hal-hal yang sama harus diperlakukan sama, di samping sebagai salah satu asas hukum yang paling mendasar dan berakar pada kesadaran hukum, asas ini merupakan suatu asas yang hidup dengan kuat dalam lingkungan administrasi. Berfungsinya prosedur yang benar adalah lanjutan dari asas persamaan
2. Asas kepercayaan termasuk ke dalam asas-asas hukum yang paling mendasar dalam hukum publik dan hukum perdata. Di dalam hukum pemerintahan dianut sebagai asas bahwa harapan-harapan yang ditimbulkan sedapat mungkin harus dipenuhi. Asas ini terutama penting sebagai dasar bagi arti yuridis dari janji-janji, keterangan-keterangan, aturan-aturan kebijaksanaan dan bentuk-bentuk rencana (yang tidak diatur dengan undang-undangan).
3. Asas kepastian hukum, memiliki dua aspek yang satu lebih bersifat hukum material yang lain masih bersifat formal. Aspek hukum material terkait pada asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan yang menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya agar tidak merugikan yang berkepentingan.

Dalam praktek dapat dipakai patokan bahwa suatu izin, persetujuan, pembayaran atau subsidi yang telah diberikan tidak dapat ditarik kembali kecuali dengan benar-benar mengingat memperhatikan hal-hal di bawah ini:

1. Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan atau perubahan suatu keputusan, bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat.
2. Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin bila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang berkepentingan.
3. Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang keliru.
4. Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.
5. Asas kecermatan mengandung arti bahwa suatu ketetapan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat dan mensyaratkan agar badan pemerintahan sebelum mengambil suatu ketetapan seyogyanya meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan ke dalam pertimbangannya.
6. Asas pemberian alasan berarti bahwa suatu ketetapan harus dapat didukung oleh alasan-alasan yang dijadikan dasarnya. Dapat dibedakan menjadi tiga sub varian:
 - a. Syarat bahwa suatu ketetapan harus diberi alasan.

b. Ketetapan harus memiliki dasar fakta yang teguh.

1) Pemberian alasan harus cukup dapat mendukung.

7. Larangan *detournement de pouvoir*. Sebagai asas umum pemerintahan yang baik dipandang pula aturan bahwa suatu wewenang tidak boleh digunakan untuk tujuan lain selain untuk mana ia diberikan. Aturan ini sebenarnya tidak memerlukan penjelasan lagi.

Asas lainnya yang muncul dan berkembang di permukaan adalah asas keterbukaan, Philipus M. Hadjon, Ten Berge dan Syahrani Basah mengungkapkan bahan perbandingan dengan yang berlaku di Nederland berdasarkan pada Grondwet 1983 yang mewajibkan berlakunya asas keterbukaan. Asas ini dipandang sebagai konsekuensi logis dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdasarkan hukum.

C. Pengertian dan Dasar Hukum Pemerintahan Desa

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, serta peningkatan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan keistimewaan dan kekhususan suatu daerah kabupaten/kota dibentuk

pemerintahan desa yang terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini tercantum dalam Bab XI Pasal 200-216 adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di wilayah kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Undang-undang lain mengakui otonomi yang dimiliki desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepala desa melalui pemerintahan desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedangkan terhadap desa di luar desa genologis yaitu dengan bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen maka otonomi desa akan memberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawaban namun harus tetap memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban tersebut.

Pengaturan lebih lanjut mengenai desa seperti pembentukan, penghapusan, penggabungan, perangkat desa, keuangan desa, pembangunan desa dan lain sebagainya dilakukan oleh kabupaten atau kota yang ditetapkan dalam peraturan daerah mengacu pada pedoman yang ditetapkan pemerintah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan, pembagian wilayah administrasi pemerintahan di Indonesia berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang

Dasar 1945 beserta penjelasannya menegaskan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil, dengan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pembangunan bagi daerah dan desa.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah kepada daerah meliputi bagian tugas bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan kewenangan bidang lain yakni berpijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perencanaan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh provinsi sebagai daerah otonom kepada desa, meliputi sebagian tugas dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten atau kota,

sedangkan sebagian wilayah administrasi mencakup sebagian tugas dalam bidang pemerintahan dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh kabupaten kepada desa mencakup sebagian tugas dan wajib dilaksanakan oleh kabupaten meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, bahwa landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa bercirikan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di dalam wilayah kabupaten.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 Bab II tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan desa Pasal 2 ayat (1, 2, dan 3) disebutkan bahwa, “desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan persyaratan yang ditentukan sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, pembentukan desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), terjadi karena pembentukan desa baru di luar desa yang telah ada atau sebagai akibat pemekaran dan atau penataan desa, desa

yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung”.

Dalam Bab III tentang kewenangan desa Pasal 5 huruf (a, b dan c) disebutkan bahwa, “kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal-usul desa, kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah dan tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan atau pemerintah kabupaten”.

Dalam Bab IV tentang bentuk dan susunan pemerintahan desa Pasal 7 ayat (1, 2, 3 dan 4) disebutkan bahwa “di desa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa terdiri Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa. Perangkat desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat terdiri atas:

1. Unsur pelaksana seperti Sekretaris Desa dan atau Tata Usaha
2. Unsur pelaksana teknis lapangan
3. Unsur pembantu Kepala Desa di wilayah bagian desa seperti Kepala Dusun

Nama dan jumlah unsur perangkat desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3), disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Dengan ketentuan seperti itu maka di desa di bentuk pemerintah desa yang terdiri atas Kepala Desa atau disebut dengan nama lain dan perangkat desa, merupakan bagian dari Pemerintah Desa. Hubungan Kepala Desa tidak lagi dilakukan oleh LMD, melainkan dan dilakukan sepenuhnya oleh BPD yang dipilih oleh penduduk desa.

Semua peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dimusyawarahkan/dimufakatkan oleh Badan Permusyawaratan Desa dan mengikat kepada seluruh warga masyarakat, sesuai dengan tuntutan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pencapaian tujuan pembangunan. Dalam Bab II tentang syarat-syarat dan tata cara pengambilan keputusan Pasal 5 mengatakan bahwa “rancangan peraturan desa, yang mengatur bidang pembangunan desa di dalam penyusunannya, Kepala Desa dan BPD dibantu oleh lembaga masyarakat yang mengurus mengenai pembangunan desa”.

Di dalam upaya memberdayakan masyarakat di desa dapat dibentuk lembaga-lembaga kemasyarakatan sesuai kebutuhan yang ditetapkan dengan Peraturan Desa atau prakarsa masyarakat desa yang bersangkutan. Lembaga kemasyarakatan di desa tersebut merupakan mitra Pemerintah Desa dalam aspek perencanaan pelaksanaan dan pengendalian pembangunan yang bertumpu pada masyarakat.

Di desa dibentuk lembaga-lembaga kemasyarakatan sesuai kebutuhan yang diarahkan untuk memberdayakan masyarakat dan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang mana ditetapkan dalam Peraturan Desa. Susunan organisasi kemasyarakatan terdiri atas:

1. Ketua sebagai pimpinan dan penanggung jawab
2. Sekretaris sebagai pembantu pimpinan dan penyelenggara administrasi
3. Bendahara sebagai penyelenggara administrasi keuangan
4. Ketua seksi sebagai pembantu pimpinan dan pelaksana

Susunan pengurus lembaga kemasyarakatan disesuaikan dengan kebutuhan dan ditetapkan dalam peraturan desa. Syarat-syarat anggota pengurus lembaga kemasyarakatan di desa, terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat antara lain pemuka adat, agama, pendidik/cendekiawan, pemuka wanita serta unsur-unsur lain di dalam masyarakat dengan syarat-syarat sebagai berikut:

1. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
2. Setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
3. Berkelakuan baik, jujur dan adil
4. Sebagai penduduk desa dan bertempat tinggal tetap
5. Mempunyai kemampuan dan kemauan untuk bekerja dan membangun desa.

Lembaga kemasyarakatan di desa mempunyai tugas membantu Kepala Desa di bidang perencanaan pembangunan, menggerakkan partisipasi masyarakat secara aktif dan positif untuk melaksanakan dan mengendalikan pembangunan secara terpadu baik yang berasal dari berbagai kegiatan pemerintah maupun swadaya gotong royong masyarakat dan menumbuhkan kondisi yang dinamis masyarakat.

Lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa selanjutnya disebut Lembaga Adat adalah sebuah organisasi kemasyarakatan yang terbentuk secara wajar telah tumbuh dan berkembang di dalam sejarah masyarakat yang bersangkutan atau dalam suatu masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah hukum dan hak atas harta kekayaan di dalam wilayah

hukum adat istiadat tersebut, sepanjang tidak bertentangan dengan ajaran agama. Pemberdayaan adalah rangkaian upaya aktif agar kondisi dan keberadaan adat istiadat, masyarakat dalam lembaga adat dapat lestari dan makin kukuh, sehingga hal itu berperan positif dalam pembangunan nasional dan berguna bagi masyarakat yang bersangkutan sesuai dengan kemajuan dan perkembangan jaman sepanjang tidak bertentangan dengan ajaran agama.

Pelestarian adalah upaya menjaga dan memelihara nilai-nilai budaya masyarakat yang bersangkutan, terutama nilai-nilai etika moral dan adat yang merupakan inti adat istiadat masyarakat dan lembaga adat agar keberadaannya tetap terjaga sepanjang tidak bertentangan dengan ajaran agama. pemberdayaan dan pelestarian adat istiadat dan lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dilaksanakan bersama oleh:

1. Bupati
2. Camat
3. Kepala Desa
4. Organisasi Kemasyarakatan

Dalam melakukan pemberdayaan dan pelestarian adat istiadat dan lembaga adat harus mendorong terciptanya sikap demokratis, adil obyektif dan mendidik di kalangan aparat pemerintah dan masyarakat yang bersangkutan.

Maksud dilakukan pemberdayaan dan pelestarian adat istiadat dan lembaga adat adalah untuk meningkatkan peranan nilai-nilai adat istiadat dan lembaga data dalam penyelenggaraan pemerintah desa untuk menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, kelangsungan pembangunan dan

meningkatkan ketahanan nasional serta turut serta mendorong upaya mensejahterakan warga masyarakat setempat. Tujuan pemberdayaan serta pelestarian adat istiadat dan lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah untuk meningkatkan sumber daya manusia dan membentuk suatu organisasi kemasyarakatan yang mengarah kepada tatanan kehidupan suatu masyarakat yang tumbuh dan berkembang agar lebih berdaya guna dan berhasil guna untuk menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan. Tujuan pelestarian adat istiadat dan lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintah desa adalah untuk mempertahankan nilai-nilai adat atau norma-norma sosial yang tidak bertentangan dengan ajaran agama dan telah mengukir dalam suatu masyarakat serta dapat menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional.

Lembaga adat dapat berkedudukan sebagai wadah permusyawaratan para pemuka-pemuka adat yang berada di luar susunan organisasi pemerintahan. Lembaga adat mempunyai tugas yaitu:

1. Menampung dan menyalurkan pendapat masyarakat kepada pemerintah serta menyelesaikan perselisihan yang menyangkut hukum adat, adat istiadat masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah desa
2. Memberdayakan, melestarikan adat istiadat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dalam rangka memberdayakan masyarakat dan menunjang penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan

3. Menciptakan hubungan yang demokratis dan harmonis serta obyektif antara pimpinan dan pemuka adat dengan aparat pemerintah di daerah.

Jika ada perbedaan pendapat antara lembaga adat dan aparat pemerintah di daerah, perbedaan itu diselesaikan melalui pejabat yang berwenang. Untuk menjalankan tugas-tugas lembaga adat mempunyai fungsi untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pendataan dalam rangka penyusunan kebijaksanaan dan strategi untuk mendukung kelancaran pelaksanaan pemerintah, kelangsungan pembangunan dan mendukung keberhasilan pembinaan masyarakat. Lembaga adat mempunyai hak dan wewenang, yaitu:

1. Mewakili masyarakat keluar, yakni dalam hal-hal yang menyangkut kepentingan masyarakat
2. Mengelola hak-hak adat atau harta benda untuk meningkatkan kemajuan dan taraf hidup masyarakat ke arah yang lebih baik
3. Menyelesaikan perselisihan yang menyangkut perkara adat istiadat masyarakat sepanjang penyelesaian itu tidak bertentangan dengan ajaran agama dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga adat berkewajiban untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Membantu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan terutama dalam pemanfaatan hak-hak adat dan harta kekayaan lembaga adat dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat setempat

2. Memelihara stabilitas nasional yang sehat dan dinamis yang dapat memberikan peluang yang luas kepada aparat pemerintah, terutama pemerintah desa dalam melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan berwibawa, pelaksanaan pembangunan yang berkualitas dan pembinaan masyarakat yang demokratis
3. Menciptakan situasi yang dapat menjamin tetap terpeliharanya kebhinekaan masyarakat adat dalam rangka memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa.

Susunan organisasi lembaga adat ditetapkan oleh Kepala Desa setelah mendapat persetujuan BPD.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai Otonomi Daerah dimana selaku daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mempunyai tujuan dimana salah satu tujuannya untuk memperbaiki kedudukan dan peranan desa, yang dimana sebelum undang-undang yang baru ini berlaku telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam undang-undang yang baru ini ingin menempatkan desa atau yang disebut dengan nama lain terpisah dari jenjang pemerintahan, namun diakui dalam sistem pemerintahan nasional sebagai kesatuan masyarakat yang dihormati, mempunyai hak asal usul dan

otonomi asli, serta adat istiadat setempat, sehingga disepakati bahwa mengenai Pengaturan Desa ditetapkan melalui Peraturan Daerah masing-masing.

Dengan dicabutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimana merubah ketentuan-ketentuan penting tentang pengaturan mengenai Pemerintahan Desa yang semula diatur oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Perubahan penting atas pengaturan desa tersebut adalah dengan tidak adanya lagi Badan Perwakilan Desa, tetapi diganti dengan Badan Permusyawaratan Desa sebagai Legislatif Desa. Pemerintahan Desa bukan lagi Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa, tapi Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah Desa atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang diantaranya menyebutkan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Sedangkan landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai wujud pengembangan demokratisasi maka dalam Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur mengenai kedudukan Badan Permusyawaratan Desa yang berperan menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Pemerintahan desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Sedangkan Perangkat Desa terdiri dari:

1. Unsur Staf, yaitu unsur pelayanan seperti Sekretaris Desa dan atau Tata Usaha
2. Unsur Wilayah, yaitu unsur Pembantu Kepala Desa di wilayah bagian desa seperti Kepala Dusun
3. Unsur Pelaksana, yaitu unsur Pelaksana Teknis Lapangan seperti urusan Pamong Tani dan Urusan Keamanan.

Berfungsinya Legislatif Desa atau Badan Permusyawaratan Desa, diharapkan masyarakat desa akan berperan aktif dalam melaksanakan dan mewujudkan tatanan masyarakat desa yang dinamis dan demokratis, dengan menyalurkan aspirasi positif dalam pembangunan desa melalui Badan Permusyawaratan Desa. Dan pemerintah desa pun diharapkan tidak berbuat sekehendak pemerintah di atasnya, dalam hal ini Camat, Bupati, ataupun pemerintah pusat karena adanya Badan Permusyawaratan Desa yang akan mengawasi jalannya pemerintahannya.

Pemerintah mempunyai pengertian sekelompok orang yang secara bersama-sama memiliki tanggung jawab terbatas untuk melaksanakan wewenang dan kekuasaan guna mengatur kehidupan sosial, ekonomi dan politik suatu negara. Sedangkan pengertian Desa, dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan dan berada di Daerah Kabupaten.

Desa sebagai pemerintahan asli dijamin dalam UUD dengan ungkapan: "...dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa" (UUD 1945, Pasal 18). Pada tahun 1979 ditetapkan undang-undang nasional tentang pemerintahan desa (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979) sebagai pengganti IGO (*Inlansegemente Ordonantie*) dan IGOB (*Inlansegemente Ordonantievoor Buiten Gewesten*) yang memisahkan pemerintahan desa dari pemerintahan daerah lainnya.

Semestinya, pemerintahan desa menjadi bagian integral pemerintahan daerah. Pemisahan ini dipengaruhi oleh pikiran mengenai "mempertahankan keaslian desa". Suatu pendekatan yang keliru. Maksud pembentuk UUD mempertahankan pemerintahan desa bukanlah dalam semangat agar desa tetap asli menjalankan fungsi pemerintahan tradisional sebagai masyarakat hukum adat.¹³⁸

Mempertahankan pemerintahan desa dimaksudkan untuk menjamin kehadiran satuan pemerintahan yang dekat dengan rakyat. Selain itu, desa sebagai satuan pemerintahan demokratis dapat menjadi model pengembangan

¹³⁸ Bagir Manan, 2004, *Op. Cit.*, hlm. 158-159

demokrasi seperti permusyawaratan, kolektivitas, kekeluargaan dan lain sebagainya. Tetapi isi rumah tangga desa dan tata cara penyelenggaraannya harus diperbaharui sesuai dengan tuntutan baru masyarakat Indonesia yang maju dan modern.

Berangkat dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud Pemerintah Desa adalah sekelompok orang yang secara bersama-sama memiliki tanggung jawab terbatas untuk melaksanakan wewenang dan kekuasaan guna mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan dan berada di Daerah Kabupaten.

Selanjutnya dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintah desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Dengan demikian dapat dipahami pula bahwa yang dimaksud sekelompok orang dalam Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan seluruh Perangkat Desa yang terdiri dari Sekretaris Desa, Kepala Urusan dan Kepala Dusun.

Pemerintah desa terdiri dari pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). Pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Keberadaan Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi persyaratan untuk menjadi Kepala Desa, mendapat penetapan dari Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati. Adapun masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak ditetapkan sebagai Kepala Desa.

Tugas dan kewajiban Kepala Desa adalah sebagai penyelenggara pemerintah desa adalah membina kehidupan masyarakat, membina perekonomian desa, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, mendamaikan perselisihan masyarakat dan mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan. Untuk itu dalam kaitannya dengan tugas dan tanggung jawab yang diembannya Kepala Desa berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada rakyat melalui BPD. Selain itu juga berkewajiban menyampaikan laporan kepada Bupati.

Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa dibantu oleh seluruh Perangkat Desa yang ada. Adapun keberadaan masing-masing Perangkat Desa berbeda-beda. Sekretaris Desa dan Kepala Urusan dipilih oleh Badan Perwakilan Desa. Sedangkan Kepala Dusun dipilih langsung oleh penduduk di masing-masing dusun yang bersangkutan.

1. Keuangan Desa

Kepala Desa bersama Badan Perwakilan Desa menetapkan anggaran pendapatan dan belanja tahunan desa (APB-Desa) yang ditetapkan dalam peraturan desa. Sumber pendapatan desa terdiri dari pendapatan asli (hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong dan lain-lain), bantuan kabupaten (bagian dari pajak dan retribusi daerah, bagian dana perimbangan yang diterima kabupaten), bantuan pusat dan provinsi, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa

2. Kerjasama Antar Desa

Beberapa desa dapat bekerjasama yang diatur dalam peraturan bersama dan diberitahukan kepada Camat. Dalam rangka kerjasama dapat dibentuk “badan kerjasama”.

Salah satu materi penting yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah soal keberadaan organisasi pemerintahan desa yang dalam Undang-undang tersebut ditegaskan terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Perwakilan Rakyat Desa. Sebagaimana dikemukakan di atas, semangat yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menentukan keberadaan desa sebagai “*self governing community*” yang bersifat otonom atau mandiri. Bahkan dapat dikatakan bahwa daya jangkau organisasi negara secara struktural hanya sampai pada tingkat kecamatan, sedangkan di bawah kecamatan dianggap sebagai wilayah otonom yang diserahkan pengaturan dan pembinaannya kepada dinamika yang hidup dalam masyarakat sendiri secara otonom. Semangat demikian ini telah dikukuhkan pula dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan peluang untuk tumbuh dan berkembangnya hukum adat yang hidup dalam masyarakat.

Karena itu, tradisi pemerintahan desa seperti yang hidup di Sumatera Barat, misalnya yang dikenal dengan nama “sistem pemerintahan nagari” dapat dihidupkan kembali penataannya sebagaimana mestinya, termasuk dalam rangka penyusunan rancangan Peraturan Daerah berkenaan dengan soal “pemerintahan nagari”. Demikian pula dengan sistem marga di Sumatera Selatan ataupun sistem pemerintahan desa di daerah-daerah lain dapat dikembangkan secara beragam sesuai tradisi budaya masing-masing dan perkembangan kebutuhan yang ada setempat-setempat. Dengan diakuinya keragaman itu, maka baik bentuk, nama maupun fungsi organisasi pemerintah

desa dan badan perwakilan desa dapat beragam dari satu desa ke desa lain, ataupun daerah satu ke daerah lain. Bahkan materi hukum adat yang ditetapkan berlakunya dapat pula beragam dari satu daerah ke daerah lain. Keragaman sistem keorganisasian dan sistem perundangan setempat-setempat itu dapat ditampung dengan mengukuhkan peranan Peraturan Desa yang ditentukan dan ditetapkan oleh Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa. Oleh karena itu, penting bagi setiap daerah untuk mengatur mekanisme pembuatan Peraturan Desa tersebut sebagai pedoman kerja legislatif di desa-desa.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan

daerah-daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin leluasa dan terus meningkat yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional, maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri. Bahkan TAP MPR tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah No. IV/MPR/2000 menegaskan bahwa daerah-daerah tidak perlu menunggu petunjuk dan aturan-aturan dari pusat untuk menyelenggarakan otonomi daerah itu sebagaimana mestinya. Sebelum dikeluarkannya peraturan yang diperlukan dari pusat, pemerintahan daerah dapat menentukan sendiri pengaturan mengenai soal-soal yang bersangkutan melalui penetapan Peraturan Daerah. Setelah peraturan pusat yang dimaksud ditetapkan, barulah peraturan daerah tersebut disesuaikan sebagaimana mestinya, sekedar untuk itu memang perlu diadakan penyesuaian.

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi pada pokoknya juga perlu diwujudkan atas dasar keprakarsaan dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sendiri sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah itu. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah itu tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri.

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terkandung semangat perubahan yang sangat mendasar berkenaan dengan konsep pemerintahan Republik Indonesia yang bersifat federalistis. Meskipun ditegaskan bahwa organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbentuk Negara Kesatuan (*unitary*), tetapi konsep dasar sistem pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah diatur menurut prinsip-prinsip federalisme. Pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal. Konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat. Dalam ketentuan Pasal 7 Undang-undang tersebut, yang ditentukan hanyalah kewenangan pusat yang mencakup urusan hubungan luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan moneter dan fiskal dan urusan agama, sedangkan kewenangan berkenaan dengan urusan sisanya (lainnya) justru ditentukan berada di kabupaten/kota.

Bahkan dalam naskah Perubahan Kedua UUD 1945, yaitu Pasal 18 ayat (8) dinyatakan “Pemerintah pusat memberikan otonomi yang luas kepada daerah-daerah untuk melaksanakan pemerintahan masing-masing kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan di bidang lain yang diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman yang dimiliki daerah”. Hanya saja perlu dicatat pertama bahwa dalam naskah Perubahan UUD ini digunakan perkataan “memberikan” otonomi yang luas kepada daerah-daerah”. Kedua, jika dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1999 tertulis “Pertahanan Keamanan” tanpa koma, maka dalam Pasal 18 ayat (8) UUD 1945 digunakan koma, yaitu “pertahanan, keamanan”. Masih harus diteliti sejauhmana kedua hal ini dapat dinilai mencerminkan kekurangcermatan para anggota Badan Pekerja MPR dalam perumusan redaksi, atau memang dalam hal itu dirumuskan dengan kesengajaan bahwa pada hakikatnya kewenangan daerah dalam rangka kebijakan otonomi daerah itu adalah pemberian pemerintah pusat kepada daerah.

D. Kewenangan Desa dalam Otonomi Desa

Kewenangan desa merupakan elemen penting dalam kajian otonomi desa. Kewenangan desa merupakan hak yang dimiliki desa untuk mengatur secara penuh urusan rumah tangga sendiri. Berdasarkan sejarahnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa memposisikan desa berada dibawah kecamatan dan kedudukan desa diseragamkan di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini menghambat tumbuhnya kreatifitas dan partisipasi masyarakat desa setempat karena mereka tidak dapat mengelola desa sesuai dengan kondisi budaya dan adat dari desa tersebut.

Pada era reformasi diterbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang memberikan keleluasaan kepada desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan kondisi adat dan budaya setempat. Dalam undang-undang tersebut selanjutnya dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa memuat

tentang kewenangan-kewenangan desa. Dari kewenangan yang dimiliki oleh desa tersebut diharapkan dalam pelaksanaannya sesuai dengan tujuan yaitu mewujudkan otonomi desa di mana desa dapat mandiri dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Namun, setelah kewenangan tersebut diterapkan di desa ternyata pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan kebijakan yang ada. Dengan memperhatikan realitas di lapangan, memberikan bukti empirik tentang keberadaan otonomi desa melalui pelaksanaan kewenangan-kewenangan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Berdasarkan realita di lapangan menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan kewenangan desa di Desa Salambuku masalah utama yang dihadapi antara lain pertama, dalam kewenangan asal-usul di mana posisi Desa Salambuku yang merupakan desa transisi dari desa tradisional ke arah desa modern mengakibatkan adat dan budaya yang ada tidak begitu kental dan otonomi asli yang dimiliki mulai memudar dengan seiring berjalannya waktu.

Hal lainnya yaitu sumber daya lokal yang dimiliki oleh Desa Salambuku yang berupa *tanah bengkok* dan pasar desa tidak mampu menghasilkan pendapatan asli desa yang cukup untuk biaya operasional desa.

Kedua, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan desa berupa urusan distributif yang tergolong baru dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu urusan yang diserahkan pengaturannya dari pemerintah atau pemerintah kabupaten kepada desa sehingga diasumsikan pemerintah desa

sulit melaksanakan otonomi desanya karena terdapat urusan-urusan pemerintahan yang baru. Oleh karena itu menarik untuk melihat pelaksanaan kewenangan desa di Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi.

Berdasarkan penjelasan di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan desa di Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi tidak semudah kebijakan yang ada yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005. Maka dari itu dalam penelitian ini akan dibahas lebih lanjut terkait dengan pelaksanaan kewenangan desa dalam rangka mewujudkan otonomi desa di Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi yang selanjutnya dapat dijadikan contoh untuk desa-desa lainnya. Selain itu juga dapat memberikan masukan untuk memformulasi kebijakan khususnya terkait dengan kewenangan desa di masa depan sehingga desa benar-benar mendapatkan wewenang dan haknya dan dapat mewujudkan otonomi desa sepenuhnya.

Desa, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini,

pemerintah masih konsisten memberikan keleluasaan pada desa untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Dalam undang-undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepala desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Wasistiono & Tahir¹³⁹ berpendapat bahwa desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, maje-muk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Inti dari otonomi sejatinya adalah adanya transfer kewenangan dari tingkatan pemerintahan. Jadi jika terjadi transfer kewenangan antar tingkatan pemerintahan maka konsekuensinya adalah otonomi. Sedangkan otonomi pada dasarnya adalah hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup: a) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, b) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten atau kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, c) tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah

¹³⁹ Sadu Wasistiono & M. Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokusmedia, 2007, hlm. 76

Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten atau Kota, d) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Zakaria dalam Eko¹⁴⁰ menyebutkan beberapa jenis kewenangan asal-usul, antara lain: 1) kewenangan membentuk dan mengelola sistem pemerintahan sendiri; 2) kewenangan mengelola sumber daya lokal (*tanah bengkok, tanah ulayat, hutan adat, dll*); 3) kewenangan membuat dan menjalankan hukum adat setempat; 4) kewenangan mengelola dan merawat nilai-nilai dan budaya lokal (termasuk adat istiadat); 5) kewenangan yudikatif atau peradilan komunitas. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten atau kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa tercantum pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa.

Otonomi desa hingga saat ini masih menjadi isu perdebatan baik ditinjau dari pengertiannya maupun hakekatnya. Jika dilihat dari berbagai kebijakan pengaturan tentang desa yang ada hingga saat ini maka otonomi desa tidak secara eksplisit memiliki pengertian yang jelas dan dapat diterima secara umum. Saparin¹⁴¹ dijelaskan bahwasanya pengertian mengenai hak/wewenang otonomi yang dimiliki oleh desa atau pemerintah desa tidak dapat disamakan dengan pengertian hak/wewenang otonomi yang dimiliki oleh provinsi atau kabupaten. Apabila dibandingkan dengan pengertian hak otonomi dalam ilmu ketatanegaraan pada umumnya, maka perbedaannya terletak pada sempitnya pengertian hak otonomi desa. Adapun pengertian

¹⁴⁰ Zakaria dalam Sutoro Eko dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, Yogyakarta: IRE Press, 2005, hlm. 58

¹⁴¹ Saparin dalam Jurnal Administrasi Publik (JAP) Vol. 1 No. 6, hlm. 1243

yang dimaksud adalah haknya untuk mengatur rumah tangga daerah dalam batas wilayah kekuasaan bersama dengan DPRD.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dijelaskan bahwa walaupun desa memiliki otonomi, namun desa tidak menjadi daerah otonom karena berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 hanya terdapat dua tingkat daerah otonom yaitu Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat I. Apabila dilihat dari kewenangannya, kebijakan ini tidak menjelaskan secara tegas sehingga yang menonjol adalah tugas-tugas pembantuan.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan "*Development Community*" yang memposisikan desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai "*Independent Community*" yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

Widjaja¹⁴² berpendapat bahwa pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggung jawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan

¹⁴² HAW Widjaja, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 166

menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan desa merupakan hak yang dimiliki oleh sebuah desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri. Di berbagai daerah, banyak sekali permasalahan yang muncul terkait dengan kewenangan desa. Hal ini terjadi karena disatu sisi banyak sekali ragam budaya dan tradisi yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lain, sedangkan di sisi lain daerah-daerah tersebut masuk dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki aturan hukum positif dan berlaku secara nasional sehingga membatasi daerah-daerah untuk mengembangkan potensi lokal, termasuk juga dengan otonomi desa.

Dalam pelaksanaan kewenangan desa di Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi, masih ditemukan beberapa kendala di lapangan. *Pertama*, dalam kewenangan asal-usul, Fakta di lapangan menunjukkan bahwa dari kelima jenis kewenangan generik yang disebutkan oleh Zakaria dalam Eko¹⁴³, hanya dua yang masih terlaksana dengan model yang mengikuti perkembangan jaman. Kedua jenis kewenangan generik yang masih terlaksana di Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten

¹⁴³ Zakaria dalam Sutoro Eko, *Op. Cit*, 2005, hlm. 69

Merangin Provinsi Jambi adalah kewenangan mengelola sumber daya lokal serta kewenangan mengelola dan merawat nilai-nilai budaya lokal.

Dalam pelaksanaannya, pemerintah Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi masih mengelola dengan baik sumber daya lokal yang dimiliki berupa tanah kas desa yaitu tanah bengkok serta pasar desa. Kewenangan asal-usul lainnya yang pelaksanaannya masih dikelola dengan baik oleh masyarakat Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi adalah kewenangan mengelola dan merawat nilai-nilai budaya lokal. Budaya lokal adalah kebiasaan masyarakat Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi untuk melaksanakan adat istiadat yang masih mereka terapkan.

Tidak ada pelestarian secara khusus yang dilakukan oleh pemerintah Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi. Keberadaan adat istiadat hingga saat ini berjalan begitu saja karena suatu kebiasaan atau tradisi. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah jelas disebutkan bahwa sebuah desa mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan asal-usul. Namun dalam kenyataannya pemerintah desa lebih mendahulukan urusan-urusan yang berasal dari pemerintah supra desa sehingga untuk urusan mengenai asal-usul desa sudah tidak diperhatikan lagi.

Selain kedua kewenangan yang telah disebutkan, fakta di lapangan tidak ditemukan kewenangan generik lainnya yaitu kewenangan membentuk dan mengelola sistem pemerintahan sendiri, kewenangan membuat dan

menjalankan hukum adat setempat, dan kewenangan yudikatif atau peradilan komunitas. Ketiga kewenangan tersebut sudah tidak berlaku lagi karena keberadaan desa yang diakui sebagai masyarakat hukum yang otonom tetapi masih dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang harus mentaati hukum positif yang berlaku secara nasional.

Selain terkait dengan kewenangan-kewenangan desa yang termasuk dalam kewenangan asal-usul, fakta di lapangan menunjukkan bahwa dalam pemerintahan desa yang sudah disusun secara modern, tetapi penggunaan istilah adat masih saja digunakan dan masyarakat lebih nyaman menggunakannya karena kebiasaan dari dulu sampai sekarang. Hal ini menunjukkan bahwa walaupun Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi merupakan desa yang menuju ke arah modern, tetapi Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi masih mempertahankan ciri khas tradisionalnya dengan tetap mempertahankan istilah-istilah adat dalam pengorganisasian pemerintahannya. Jadi struktur organisasi disusun secara modern tetapi untuk perangkat desa lainnya masih menggunakan istilah-istilah secara adat agar masyarakat juga lebih mudah untuk memahaminya.

Kedua, kewenangan desa berupa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Di setiap desa berhak mengevaluasi dan menetapkan urusan apa saja yang akan dilaksanakan dan tentunya disertai dengan dana yang mendukung. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa di Desa Salambuku, Kecamatan Bangko,

Kabupaten Merangin Provinsi Jambi didominasi oleh bidang otonomi desa yang berupa mekanisme penyelenggaraan pemilihan kepala desa, penetapan perangkat desa, penetapan peraturan desa, dan juga penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes). Sedangkan masih banyak bidang lainnya yang harus digali dan dikaji oleh pemerintahan desa untuk dapat lebih mensejahterakan masyarakat, mewujudkan pemerataan dan keadilan serta menumbuhkan jiwa demokratisasi masyarakat Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi.

Ketiga, kewenangan desa berupa tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Tugas pembantuan ini dilaksanakan oleh desa karena menurut undang-undang posisi desa berada di bawah kabupaten. Tugas pembantuan yang ada di desa tidak dapat lepas dari urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Dari beberapa bidang urusan tersebut juga termasuk dalam tugas pembantuan, tergantung dari kemampuan desa dan biaya yang ada karena dalam pelaksanaan tugas pembantuan harus disertai dengan pembiayaan. Jika tidak disertai dengan pembiayaan, maka desa berhak untuk menolaknya. Tugas pembantuan yang ada di Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi bersifat umum hampir sama dengan desa-desa pada umumnya yaitu bidang kesehatan, pertanian, pendidikan, dan lainnya.

Keempat, Kewenangan desa berupa urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa. Data di lapangan

menunjukkan bahwa di Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi tidak ditemukan kewenangan desa berupa urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa. Urusan yang dilaksanakan di Desa Sumber merupakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang pengaturannya diserahkan kepada desa serta tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten.

Secara keseluruhan, pelaksanaan kewenangan desa di Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi berupa urusan pemerintah yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul, urusan pemerintah yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang pengaturannya diserahkan kepada desa, tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten. Dari ketiga kewenangan tersebut yang mendominasi dilaksanakan di Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi adalah urusan pemerintah yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang pengaturannya diserahkan kepada desa, tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten.

Hal ini berbeda dengan definisi desa yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimana yang dimaksud dengan desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada

di daerah kabupaten. Dalam definisi tersebut kata mengatur dan mengurus berarti bahwa desa mempunyai wewenang untuk mengelola kehidupan rumah tangganya sendiri sehingga desa mempunyai otonomi. Otonomi yang dimiliki oleh desa bukanlah otonomi formal seperti yang dimiliki pemerintah provinsi dan/kabupaten, akan tetapi otonomi asal-usul dan adat istiadat. Otonomi asal-usul dan adat istiadat adalah otonomi yang telah dimiliki sejak dulu kala dan telah menjadi adat istiadat yang melekat dalam masyarakat desa yang bersangkutan. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa otonomi asli yang dimiliki oleh Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi sudah mulai luntur dengan perkembangan zaman. Hal itu terbukti dengan pelaksanaan budaya dan adat istiadat yang sudah diwarnai dengan budaya modern. Fakta lain adalah masih bergantungnya Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi dengan pemerintah supra desa dalam hal finansial. Pendapatan asli desa tidak cukup untuk membiayai kegiatan operasional pemerintahan Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi. Sumber pendapatan desa masih didominasi dengan bantuan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Selain itu, mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, Wasisiono¹⁴⁴ menyebutkan bahwa desa selain mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri juga

¹⁴⁴ Sadu Wasisiono dan M. Irwan Tahir, *Op. Cit*, 2007, hlm. 31

memposisikan desa di bawah kabupaten. Eko¹⁴⁵ mendefinisikan otonomi desa dengan melandaskan pada prinsip desentralisasi. Menurut Eko¹⁴⁶ diperlukan juga adanya pembagian kekuasaan dan kewenangan dari pusat ke kabupaten dan desa. Tujuannya agar tidak terjadi penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan, memberi ruang kepada Desa untuk berbuat sesuai dengan kebutuhan lokal, serta membuat kekuasaan bisa dibawa lebih dekat pada masyarakat dan mudah dikontrol oleh rakyat setempat.

Nurcholis¹⁴⁷ membedakan desa dalam empat tipe, yaitu desa adat, desa administrasi, desa otonom, dan desa campuran. Menurut Nurcholis, desa di bawah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah tipe desa campuran yaitu tipe desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota. Disebut semi otonom karena model penyerahan urusan pemerintahan dari daerah otonom kepada satuan pemerintahan dibawahnya ini tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Menurut teori desentralisasi atau otonomi daerah, penyerahan urusan pemerintahan hanya dari pemerintah pusat. Wasistiono¹⁴⁸ menyebutkan penyerahan urusan pemerintahan tersebut dengan istilah desentralisasi teknik dimana kewenangan yang didesentralisasikan kepada pemerintah tingkat bawahnya adalah teknis pelaksanaannya semata,

¹⁴⁵ Sutoro Eko, *Op. Cit*, 2005, hlm. 63

¹⁴⁶ *Ibid*

¹⁴⁷ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga, 2011, hlm. 65

¹⁴⁸ Sadu Wasistiono dan M. Irwan Tahir, *Op. Cit*, 2007, hlm. 127

sedangkan substansi kewenangannya sendiri tetap menjadi kewenangan pemerintah tingkat atasnya.

Maka dari itu, Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi merupakan jenis desa campuran yang memiliki kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Kewenangan berupa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa serta tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten lebih dominan di Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi. Tugas pembantuan yang menjadi rutinitas tiap tahun pemerintah desa membuat kurangnya pemerintah desa untuk menggali potensi lain yang menjadi kewenangan desa. Fokus pemerintah desa yang sama tiap tahunnya membuat urusan lain yang menjadi kewenangan desa terabaikan. Masih banyak urusan yang menjadi kewenangan desa perlu digali lebih dalam oleh pemerintah desa. Sumber daya alam serta sumber manusia yang ada dapat dimanfaatkan lagi lebih maksimal agar tercapainya kehidupan masyarakat Desa Salambuku, Kecamatan Bangko, Kabupaten Merangin Provinsi Jambi yang sejahtera.

Dengan telah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 terjadi beberapa perubahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah termasuk di dalamnya penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Desa sebagaimana dimaksud dalam

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dengan kewenangan yang dimiliki desa, kepada desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu, dengan berlandaskan pada prinsip dasar pengaturan mengenai desa, yaitu keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Kewenangan sering dipahami sebagai hak legal secara penuh untuk bertindak mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri. Ada pula yang memahami bahwa kewenangan adalah kekuatan formal perangkat negara untuk mengambil keputusan yang bersifat mengikat dan memaksa terhadap warga negara. Kewenangan juga bisa dipahami sebagai instrumen administratif untuk mengelola urusan. Dari perspektif pemberdayaan, kewenangan identik dengan “pancing” yang bisa digunakan oleh pemerintah lokal untuk memancing ikan di kolam, meski kolam dan ikan itu sudah tidak ada lagi. Dengan demikian, kewenangan akan memperkuat posisi dan eksistensi subyek pemilik kewenangan itu untuk menjadi subyek hukum yang leluasa dan otonom dalam bertindak. Kewenangan akan membuat otonomi, dan bahkan skala yang lebih tinggi akan membuat kedaulatan.

Penerapan kewenangan akan terbentang mulai dari pembuatan keputusan, pelaksanaan, dan kontrol atas keputusan tersebut dalam rangka mengelola (merencanakan, mengumpulkan, membagi, merawat, dan seterusnya) barang-barang atau aset publik (warga, jabatan, wilayah, tanah, urusan tugas, hutan, laut, uang, dan lain-lain) dalam lingkup yurisdiksinya. Karena kewenangan mempunyai implikasi yang serius, misalnya pengaturan dan pemaksanaan terhadap warga, maka pemegang kewenangan tersebut harus bertanggungjawab terhadap pemberi mandat atau obyek yang terkena kewenangan.

Dengan kalimat lain, kewenangan desa secara substantif mengandung beberapa hal. Pertama, keleluasaan desa mengatur rumah tangga dan penduduk untuk menciptakan keteraturan dan kepastian. Kedua, fungsi desa mengurus atau mengelola barang-barang publik (termasuk pelayanan publik) untuk kesejahteraan warga desa. Ketiga, hak desa mengelola atau mengambil sumberdaya ekonomi.

Bagaimana dengan kewenangan desa? Pembicaraan tentang kewenangan desa sebenarnya sangat relevan dilakukan dalam konteks desa sebagai local self government, atau setidaknya pembicaraan itu akan mengarah pada pengembangan desa menuju local self government. Kalau saya cermati dari sisi historis dan legal-formal, desa mempunyai empat jenis kewenangan.

Pertama, kewenangan generik atau kewenangan asli, yang sering disebut hak atau kewenangan asal-usul yang melekat pada desa (atau nama

lain) sebagai kesatuan masyarakat hukum. Kewenangan inilah yang sering disebut sebagai *property right* komunitas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, atau yang sering disebut sebagai wujud otonomi asli. Ada beberapa jenis kewenangan generik yang sering dibicarakan:

1. Kewenangan membentuk dan mengelola sistem pemerintahan sendiri.
2. Kewenangan mengelola sumberdaya lokal (tanah kas desa, tanah bengkok, tanah ulayat, hutan adat, dll).
3. Kewenangan membuat dan menjalankan hukum adat setempat.
4. Kewenangan mengelola dan merawat nilai-nilai dan budaya lokal (termasuk adat-istiadat).
5. Kewenangan yudikatif atau peradilan komunitas (*community justice system*), misalnya dalam hal penyelesaian konflik lokal. Di Sumatera Barat, misalnya, terdapat lembaga Kerapatan Adat Nagari yang mempunyai kewenangan dalam menjalankan peradilan, terutama penyelesaian sengketa pusako. Di Jawa, dulu, ada dewan morokaki, sebuah wadah para tetua desa yang memberikan pertimbangan kepada lurah desa, sekaligus menjalankan fungsi penyelesaian sengketa lokal.

Kewenangan generik tersebut sebenarnya yang menjadi pertanda bagi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum atau desa sebagai subyek hukum yang otonom. Tetapi, sekarang, kewenangan generik bukan hanya susah untuk diingat kembali, tetapi sebagian besar sudah hancur. Komunitas adat (desa adat) yang paling menderita atas kehancuran kewenangan generik. Adat telah kehilangan eksistensinya sebagai subyek hukum untuk mengelola *property*

right. Banyak tanah ulayat yang kemudian diklaim menjadi milik negara. Ketika desa dan adat diintegrasikan ke dalam negara, maka negara membuat hukum positif yang berlaku secara nasional, sekaligus meniadakan hukum adat lokal yang dulunya digunakan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sengketa hukum dan agraria antara negara dengan adat pun pecah dimana-mana yang sampai sekarang sulit diselesaikan secara karitatif karena posisi (kedudukan) desa adat yang belum diakui sebagai subyek hukum yang otonom.

Kedua, kewenangan devolutif, yaitu kewenangan yang harus ada atau melekat kepada desa karena posisinya sebagai pemerintahan lokal (*local-self government*), meski desa belum diakui sebagai daerah otonom seperti kabupaten/kota. Desa, sebagai bentuk pemerintahan lokal (*local-self government*) sekarang mempunyai perangkat pemerintah desa (eksekutif) dan Badan Perwakilan Desa (BPD sebagai perangkat legislatif) yang mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan desa sendiri. Di masa Orde Baru di bawah UU No. 5/1979, kewenangan devolutif dalam hal pembuatan Perdes ini tidak dimiliki oleh desa. Sebagai contoh, ada sejumlah kewenangan desa yang bisa dikategorikan sebagai kewenangan devolutif:

1. Penetapan bentuk dan susunan organisasi pemerintahan desa;
2. Pencalonan, pemilihan dan penetapan Kepala Desa;
3. Pencalonan, pemilihan, pengangkatan dan penetapan perangkat desa;
4. Pembentukan dan penetapan lembaga masyarakat;
5. Penetapan dan pembentukan BPD;

6. Pencalonan, pemilihan dan penetapan anggota BPD;
7. Penyusunan dan penetapan APBDes;
8. Penetapan peraturan desa;
9. Penetapan kerja sama antar desa;
10. Penetapan dan pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES);

Penetapan kewenangan devolutif tersebut sebenarnya sudah merupakan kemajuan yang cukup signifikan, meskipun dalam praktiknya masih banyak masalah yang muncul. Contohnya adalah penetapan jumlah BPD, rekrutmen perangkat, dan SOT desa. Sekian jumlah kewenangan itu bila dilaksanakan dengan baik oleh desa, tentu, akan secara bertahap menempa kemampuan dan kemandirian desa. Ke depan ada pula gagasan kewenangan devolutif yang perlu dilembagakan di desa, yakni membuat desa sebagai entitas pembangunan yang otonom, sehingga desa secara otonom bisa membuat perencanaan dan pembiayaan pembangunan berdasarkan preferensi lokal. Inilah yang saya sebut sebagai local-self planning, sebagai alternatif atas bottom-up planning yang selama ini diterapkan di daerah, tetapi penuh dengan masalah dan manipulasi.

Ketiga, kewenangan distributif, yakni kewenangan mengelola urusan (bidang) pemerintahan yang dibagi (bukan sekadar delegasi) oleh pemerintah kepada desa. Jika mengikuti UU No. 22/1999 dan UU 32/2004, kewenangan distributif ini disebut sebagai “kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah”, yang dalam pratiknya sering dikritik sebagai “kewenangan kering” karena

tidak jelas atau “kewenangan sisa” karena desa hanya menerima kewenangan sisa (karena semuanya sudah diambil kabupaten/kota) yang tidak jelas dari supradesa.

Bagaimana bentuk-bentuk kewenangan distributif? Kabupaten Solok, misalnya, sudah melakukan distribusi sejumlah 111 urusan kepada nagari, yang hal itu bisa disebut sebagai kewenangan distributif. Demikian juga dengan Ditjen PMD Depdagri pada tahun 2001 sudah pernah menyiapkan Manual Pemerintahan Desa, yang salah satu isinya adalah positive list tentang kewenangan desa berdasarkan bidang-bidang pemerintahan dan pembangunan. Daftar kewenangan itu saya sebut dengan kewenangan distributif, yang perlu dicermati kembali dan dilembagakan menjadi kebijakan dan regulasi resmi.

Keempat, kewenangan dalam pelaksanaan tugas pembantuan. Ini sebenarnya bukan termasuk kategori kewenangan desa karena tugas pembantuan hanya sekadar melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Titik kewenangnya justru bersifat “negatif”, yaitu kewenangan desa menolak tugas pembantuan bila tidak disertai pendukungnya.

E. Pertanggungjawaban Pidana

Sebagian besar tindak pidana mempunyai unsur kesengajaan atau *opzet*, bukan unsur *culpa*. Ini layak karena biasanya yang pantas mendapat

hukuman pidana itu adalah orang yang melakukan sesuatu dengan sengaja. Dalam pergaulan hidup kemasyarakatan sehari-hari, seseorang dengan suatu pergaulan sering mengakibatkan sekedar kerusakan, kalau ia akan menghindarkan diri dari suatu celaan, hampir selalu berkata, “Saya tidak sengaja.” Biasanya, apabila kerusakan itu tidak begitu berarti, perbuatan yang tidak dengan sengaja itu dimaafkan oleh pihak yang menderita kerugian. Artinya, tidak dikenai hukuman apa pun. “Kesengajaan ini harus mengenai ketiga unsur dari tindak pidana, yaitu kesatu : perbuatan yang dilarang, kedua : akibat yang menjadi pokok alasan diadakan larangan itu, dan ketiga : bahwa perbuatan itu melanggar hukum”.¹⁴⁹

Biasanya diajarkan bahwa kesengajaan (*opzet*) itu tiga macam, yaitu kesatu : kesengajaan yang bersifat suatu tujuan untuk mencapai sesuatu (*opzet als oogmerk*); kedua : kesengajaan yang bukan mengandung suatu tujuan, melainkan disertai keinsyafan bahwa suatu akibat pasti akan terjadi (*opzet bij zekerheidsbewustzijn* atau kesengajaan secara keinsyafan kepastian); dan ketiga; kesengajaan seperti sub 2 tetapi dengan disertai keinsyafan hanya ada kemungkinan (bukan kepastian) bahwa suatu akibat akan terjadi (*opzet bij mogelijkheids-bewustzijn* atau kesengajaan secara keinsyafan kemungkinan).¹⁵⁰

Bahwa dengan kesengajaan yang bersifat tujuan (*oogmerk*) si pelaku dapat dipertanggungjawabkan mudah dapat dimengerti oleh khalayak ramai. Maka, apabila kesengajaan semacam ini ada pada suatu tindak pidana, tidak

¹⁴⁹ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2003, hlm. 66.

¹⁵⁰ *Ibid.*

ada yang menyangkal bahwa si pelaku pantas dikenai hukuman pidana. Ini lebih tampak apabila dikemukakan bahwa dengan adanya kesengajaan yang bersifat tujuan ini, dapat dikatakan bahwa si pelaku benar-benar menghendaki mencapai akibat yang menjadi pokok alasan diadakan ancaman hukuman pidana (*constitutief gevold*).

Ada yang mengatakan bahwa yang dapat dikehendaki adalah hanya perbuatannya, bukan akibatnya. Akibat ini oleh si pelaku hanya dapat dibayangkan atau digambarkan akan terjadi (*voorstellen*). Dengan demikian, secara dialektik timbul dua teori yang bertentangan satu sama lain, yaitu (a) teori kehendak (*wilstheorie*) dan (b) teori bayangan (*voorstellings-theorie*).

Teori kehendak menganggap kesengajaan (*opzet*) ada apabila perbuatan dan akibat suatu tindak pidana dikehendaki oleh si pelaku. Teori bayangan menganggap kesengajaan dan apabila si pelaku pada waktu mulai melakukan perbuatan ada bayangan yang terang bahwa akibat yang bersangkutan akan tercapai, dan maka dari itu ia menyesuaikan perbuatannya dengan akibat itu. Misalnya seorang yang menembak orang lain yang sebagai akibatnya kemudian meninggal dunia, menurut teori kehendak (*wilstheorie*) melakukan tindak pidana pembunuhan dengan sengaja oleh karena si pelaku itu menghendaki matinya orang lain itu.

Menurut teori bayangan (*voorstellingstheorie*) si pelaku ini dapat dikatakan melakukan tindak pidana pembunuhan dengan sengaja karena ia, pada waktu menembak, mempunyai bayangan atau gambaran dalam pikirannya bahwa orang yang ditembak itu akan meninggal dunia sebagai

akibat tembakan itu, dan kemudian si pelaku menyesuaikan perbuatannya berupa menembak dengan akibat yang dibayangkan itu.¹⁵¹

Contoh lain mengenai tindak pidana pencurian. Menurut teori kehendak, si pelaku dapat dikatakan sengaja melakukan tindak pidana pencurian oleh karena ia menghendaki bahwa dengan pengambilan barang milik orang lain, barang itu akan menjadi miliknya. Menurut teori bayangan, kesengajaan ini adalah oleh karena si pelaku pada waktu akan mulai mengambil barang milik orang lain, mempunyai bayangan atau gambaran dalam pikirannya, barang itu akan menjadi miliknya. Menurut teori bayangan, kesengajaan ini ada oleh karena si pelaku pada waktu akan mengambil barang milik orang lain, mempunyai bayangan atau gambaran dalam pikirannya, barang itu akan menjadi miliknya dan kemudian ia menyesuaikan perbuatan mengambil dengan akibat yang terbayang tadi.

1. Kesengajaan secara keinsyafan kepastian (*opzet bij zekerheids-bewustzijn*)

Kesengajaan semacam ini ada apabila si pelaku dengan perbuatannya tidak bertujuan untuk mencapai akibat yang menjadi dasar dari *delict*, tetapi ia tahu benar bahwa akibat itu pasti akan mengikuti perbuatan itu. Kalau itu terjadi, maka teori kehendak (*wilstheori*) menganggap akibat tersebut juga dikehendaki oleh pelaku, maka kini juga ada kesenjangan.

Menurut teori bayangan (*voorstelling-theori*), keadaan ini sama dengan kesengajaan berupa tujuan (*oogmerk*) karena dalam keduanya

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 67.

tentang akibat tidak dapat dikatakan ada kehendak si pelaku, melainkan hanya bayangan atau gambaran dalam gagasan pelaku, bahwa akibat itu pasti akan terjadi. Maka, juga kini ada kesengajaan.¹⁵²

2. Kesengajaan secara keinsyafan kemungkinan (*opzet bij mogelijkhedenbewustzijn*)

Lain halnya dengan kesengajaan yang terang-terangan tidak disertai bayangan suatu kepastian akan terjadi akibat yang bersangkutan, tetapi hanya dibayangkan suatu kemungkinan belaka akan akibat itu.

Kini, ternyata tidak ada persamaan pendapat di antara para sarjana hukum Belanda. Menurut Van Hattum dan Hazewinkel-Suringa, terdapat dua penulis Belanda, yaitu Van Dijk dan Pompe, yang mengatakan bahwa dengan hanya ada keinsyafan kemungkinan, tidak ada kesengajaan, tetapi hanya mungkin ada culpa atau kurang berhati-hati. Kalau masih dapat dikatakan bahwa kesengajaan secara keinsyafan kepastian praktis sama atau hampir sama dengan kesengajaan sebagai tujuan (*oogmerk*), maka sudah terang kesengajaan secara keinsyafan kemungkinan tidaklah sama dengan dua macam kesengajaan yang lain itu, tetapi hanya disamakan atau dianggap seolah-olah sama. Teorinya adalah sebagai berikut :

Apabila dalam gagasan si pelaku hanya ada bayangan kemungkinan belaka, akan terjadi akibat yang bersangkutan tanpa dituju, maka harus ditinjau seandainya ada bayangan kepastian, tidak hanya kemungkinan, maka apakah

¹⁵² *Ibid.*, hlm. 68.

perbuatan toh akan dilakukan oleh si pelaku. Kalau hal ini terjadi, maka dapat dikatakan bahwa kalau perlu akibat yang terang tidak dikehendaki dan hanya mungkin akan terjadi itu, akan dipikul pertanggungjawabannya oleh si pelaku jika akibat kemudian toh terjadi.¹⁵³

3. Hubungan antara kesengajaan dengan sifat melanggar hukum

Di atas sudah dikatakan bahwa kesengajaan juga dapat mengenai “sifat melanggar hukum” atau *wederrechtelijkheid*. Artinya, bahwa ada persoalan apakah dalam suatu tindak pidana si pelaku harus tahu bahwa perbuatannya dilarang oleh hukum pidana.

Memang ada semboyan yang mengatakan bahwa setiap orang harus dianggap mengetahui isi dari undang-undang, jadi dianggap tahu apakah suatu perbuatan dikenai hukuman pidana atau tidak. Kalau semboyan ini diberlakukan, maka harus diperhatikan adanya kenyataan bahwa ada pasal dalam KUHP, seperti misalnya Pasal 406 yang melarang seseorang merusak barang milik orang lain *opzettelijk enwederrechtelijk* (dengan sengaja dan dengan melanggar hukum). “Perumusan ini menunjukkan bahwa kesengajaan si pelaku tidak mengenai “sifat melanggar hukum”. Maka, orang dapat dihukum meskipun ia tidak tahu bahwa perbuatannya melanggar hukum”.¹⁵⁴

Di samping pasal semacam ini, ada Pasal 333 KUHP yang melarang orang merampas kemerdekaan orang *opzettelijk wederrechtelijk*, jadi tanpa kata *en*. Dengan demikian, unsur “sifat melanggar hukum” diliputi oleh unsur

¹⁵³ *Ibid.*, hlm. 70.

¹⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 71.

kesengajaan; maka orang itu baru dapat dihukum apabila ia tahu bahwa perbuatannya melanggar hukum.

Arti kata *culpa* adalah “kesalahan pada umumnya”, tetapi dalam ilmu pengetahuan hukum mempunyai arti teknis, “yaitu suatu macam kesalahan si pelaku tindak pidana yang tidak seberat seperti kesengajaan, yaitu kurang berhati-hati sehingga akibat yang tidak disengaja terjadi”.¹⁵⁵

Seperti di atas telah dikatakan, biasanya tindak pidana berunsur kesengajaan. Akan tetapi, ada kalanya suatu akibat dari suatu tindak pidana begitu berat merugikan kepentingan seseorang, seperti kematian seorang manusia, sehingga dirasakan tidak adil, terutama oleh keluarganya yang meninggal bahwa si pelaku yang dengan kurang hati-hati menyebabkan kematian itu tidak diapa-apakan. Ini misalnya dalam praktek tampak apabila sering terjadi seorang pengendara mobil yang menabrak orang sehingga meninggal oleh banyak orang yang mengetahui tabrakan itu dikeroyok hingga babak belur.

Maka, timbul adanya beberapa *culpose delicten*, yaitu tindak-tindak pidana yang berunsur *culpa* atau kurang berhati-hati ini. Akan tetapi hukumannya tidak seberat seperti hukuman terhadap *doleuze delicten*, yaitu tindak pidana yang berunsur kesengajaan.

Contoh lain dari suatu *culpos delict* adalah yang termuat dalam pasal 188 KUHP, yaitu menyebabkan kebakaran, peledakan, atau banjir dengan kurang berhati-hati.

¹⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 72.

Timbul pertanyaan sampai di mana kurang berhati-hati sehingga si pelaku harus dihukum. Hal kesengajaan tidak menimbulkan pertanyaan ini karena kesengajaan adalah berupa suatu keadaan batin yang tegas dari seorang pelaku, seperti yang telah digambarkan di atas dengan adanya tiga macam kesengajaan. Lain halnya dengan kurang berhati-hati, yang sifatnya bertingkat-tingkat. Ada orang yang dalam melakukan suatu pekerjaan sangat berhati-hati, ada yang tidak begitu berhati-hati, ada yang kurang lagi, ada yang lebih kurang lagi, sehingga menjadi serampangan atau ugal-ugalan.

Menurut para penulis Belanda, yang dimaksudkan dengan *culpa* dalam pasal-pasal KUHP adalah kesalahan yang agak berat. Istilah yang mereka pergunakan adalah *grove schuld* (kesalahan kasar). Meskipun ukuran *grove schuld* ini belum tegas seperti kesengajaan, namun dengan istilah *grove schuld* ini sudah ada sekedar ancar-ancar bahwa tidak masuk culpa apabila seorang pelaku tidak perlu sangat berhati-hati untuk bebas dari hukuman.¹⁵⁶

Juga merata di antara para penulis suatu pendapat bahwa untuk culpa ini harus diambil sebagai ukuran bagaimana keanyakan orang dalam masyarakat bertindak dalam keadaan yang *in concreto* terjadi. Jadi, tidaklah dipergunakan sebagai ukuran seorang yang selalu sangat berhati-hati, dan juga tidak seorang yang selalu serampangan dalam tindak-tanduknya.

Dengan demikian, seorang hakim juga tidak boleh mempergunakan sifatnya sendiri sebagai ukuran, melainkan sifat kebanyakan orang dalam

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 73.

masyarakat. Akan tetapi, praktis tentunya ada peranan penting yang bersifat pribadi sang hakim sendiri. Ini tidak dapat dielakkan.

Ada kalanya suatu culpa ditentukan tidak untuk akibat dari tindakan pidana, tetapi mengenai hal yang menyertai akibat itu. Contoh adalah pasal 480 KUHP mengenai tindak pidana penadahan atau *heling*. Kini, dilarang seseorang membeli, menyewa, menukar, mengambil gadai, menerima sebagai hibah, atau menjual dengan tujuan mengambil keuntungan (*winstbejag*) suatu barang yang ia tahu atau sepantasnya harus dapat mengira bahwa barang itu diperoleh dengan kejahatan.

Perbuatannya dengan akibatnya dapat dikatakan harus dengan sengaja, tetapi tentang asal barangnya ada dua alternatif, kesengajaan atau culpa. Tidak perlu orang tahu bahwa barangnya asal dari curian, misalnya, tetapi cukup apabila orang harus dapat mengira bahwa barang asal dari curian. Juga tidak perlu ada tujuan seorang pelaku untuk khusus mencari barang curian. Tujuan ini mungkin ada jika terjadi yang dirumuskan dalam Pasal 481 KUHP, yaitu melakukan penadahan ini sebagai kebiasaan yang diancam dengan hukuman lebih berat.

Diterimanya kesalahan dalam pengertian normatif, menyebabkan terbentuknya kesalahan pembuat, sangat tergantung dari hasil penilaian atas keadaan batin pembuat. Dalam hal ini keadaan batin yang kemudian mendorong pikiran pembuat untuk melakukan sesuatu, tidak melakukan sesuatu atau menimbulkan akibat yang dilarang undang-undang. Dengan demikian, kesalahan umumnya ditandai adanya penggunaan pikiran pembuat,

yang kemudian dari hal itu lahir suatu kelakuan (atau tidak melakukan) atau timbul suatu akibat yang dilarang dalam hukum pidana: terhadap tindak pidana yang dirumuskan secara formal, pembuat mengarahkan pikirannya untuk mewujudkan perbuatan yang dilarang.

Terhadap tindak pidana materiil, pikiran pembuat tertuju untuk menimbulkan akibat yang dilarang. Dengan demikian, kehendak dan pengetahuannya telah mendorong pikirannya untuk melakukan sesuatu, yang ternyata suatu tindak pidana. Dalam hal ini, isi kesalahan ditentukan oleh penggunaan pikiran pembuat yang diarahkan pada terjadinya tindak pidana.¹⁵⁷

Penggunaan pikirannya secara salah, yaitu ditujukan untuk mewujudkan tindak pidana, merupakan pertanda adanya kesalahan. Tidak terdapat adanya pertanda kesalahan, jika tindak pidana terjadi terlepas dari penggunaan pikiran pembuatnya. Ketentuan hukum yang memungkinkan orang yang belum cukup umur (anak-anak), yaitu mereka yang berusia antara delapan sampai delapan belas tahun, Pasal 1 huruf a Undang-Undang No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak yang melakukan tindak pidana dapat tidak dipidana, juga didasarkan pada hal ini. Tidak dipidananya pembuat di sini, karena pada anak-anak belum dilekatkan kewajiban untuk menggunakan pikiran sebagaimana yang ditentukan oleh hukum. “Dengan kata lain, dalam hal tindak pidana yang dilakukan oleh anak-anak tidak dapat dicelakan terhadapnya, maka padanya tidak dapat dikatakan telah ada kesalahan”.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Chairul Huda, *Dari Tiada Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Jakarta: Prenada Media, 2006, hlm. 102.

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm 103.

Pikiran pembuatlah yang menentukan tentang dilakukannya atau timbulnya akibat suatu perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana. Dengan kata lain, seharusnya pikiran pembuat harus tertuju untuk sejauh mungkin dapat berbuat lain, selain tindak pidana. Dalam hukum pidana penggunaan pikiran yang kemudian mengarahkan pembuatnya melakukan tindak pidana, disebut sebagai bentuk kesalahan yang secara teknis disebut dengan, kesengajaan. Kesengajaan merupakan tanda yang paling utama untuk menentukan adanya kesalahan pembuat.

Kesengajaan dapat terjadi, jika pembuat telah menggunakan pikirannya secara salah. Dalam hal ini, pikirannya dikuasai oleh keinginan dan pengetahuannya, yang tertuju pada suatu tindak pidana. 'Kehendak', 'berpikir', dengan sengaja melakukan merupakan konsep-konsep yang saling berhubungan. Kesengajaan ditujukan kepada terjadinya tindak pidana yang bersifat melawan hukum. Tindak pidana di sini selain merupakan perbuatan atau akibat yang mencocoki rumusan undang yang melarangnya, juga bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat. Termasuk tindak pidana adalah perbuatan-perbuatan yang sekalipun belum sepenuhnya melanggar larangan, tetapi oleh hukum pidana ditentukan pembuatnya tetap dapat dipidana. Selain itu, termasuk tindak pidana perbuatan-perbuatan yang mempunyai pertalian dengan tindak pidana yang dilakukan orang lain. "Singkatnya, termasuk tindak pidana adalah percobaan dan penyertaan yang dapat dipidana. Dalam hal mana perbuatan, percobaan dan penyertaan itu

bersifat melawan hukum atau bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat”¹⁵⁹.

Dapat dicelanya pembuat justru karena dia telah mengarahkan kehendak dan pengetahuannya itu untuk melakukan tindak pidana dengan sengaja. Dengan kata lain, penilaian dapat dicelanya pembuat karena tidak berbuat lain selain tindak pidana atau berbuat yang tidak diharapkan masyarakat atau tidak menghindari terjadinya tindak pidana, terutama dilakukan dengan melihat apakah suatu tindak pidana terjadi karena kesengajaan pembuatnya. Konsep demikian ini diikuti Rancangan KUHP Edisi 1999-2000.

Rancangan KUHP Edisi 1999-2000 memandang kesalahan terutama dapat terjadi terhadap perbuatan-perbuatan yang dilakukan dengan sengaja, sedangkan kealpaan adalah suatu pengecualian. Hanya perbuatan-perbuatan tertentu yang dipandang cukup penting untuk dipidana sekalipun terjadi karena kealpaan pembuatnya. Pasal 36 Ayat (2) Rancangan KUHP menentukan: "Perbuatan yang dapat dipidana adalah perbuatan yang dilakukan dengan sengaja, kecuali peraturan perundang-undangan menentukan secara tegas bahwa suatu tindak pidana yang dilakukan dengan kealpaan dapat dipidana". Hal ini menyebabkan dalam "Rancangan KUHP kata 'dengan sengaja' memang tidak lagi menjadi perumusan tindak pidana. Melainkan

¹⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 104.

dirumuskan dalam Aturan Umum. Sementara itu, 'karena kealpaannya' tetap menjadi bagian rumusan tindak pidana".¹⁶⁰

Tindak pidana yang perwujudannya khusus, yaitu percobaan dan penyertaan, hanya dapat dipertanggungjawabkan terhadap pembuatnya, apabila dilakukan dengan kesengajaan. Dalam percobaan tindak pidana, selain terpenuhinya unsur-unsur delik tersebut dan unsur-unsur Pasal 53 KUHP, masih diperlukan kesengajaan, untuk mempertanggungjawabkan pembuatnya.

Demikian pula halnya dengan tindak pidana penyertaan. Baik dalam suruh lakukan, turut serta melakukan, penganjuran, dan pembantuan, selain dipenuhinya unsur-unsur tindak pidana yang dilakukan dan ketentuan Pasal 55 dan 56 KUHP masih diperlukan kesengajaan untuk mempertanggungjawabkan pembuatnya. Menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana, baik dalam bentuk suruh lakukan maupun dalam bentuk penganjuran, hanya dapat dipertanggungjawabkan apabila dilakukan dengan sengaja. "Selain itu, untuk adanya turut serta melakukan diperlukan adanya kerja sama yang sadar, sehingga hal ini hanya mungkin terjadi kalau ada kesengajaan".¹⁶¹ Demikian pula halnya terhadap pembantuan. Pada dasarnya tiap kesengajaan memberi bantuan dapat dikualifikasi sebagai pembantuan. Kesengajaan pembantu haruslah diarahkan pada terjadinya atau dipermudahnya terjadi kejahatan.

Percobaan dan penyertaan hanya dapat dipertanggungjawabkan terhadap pembuat apabila pada waktu melakukan perbuatan tersebut, batin

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 105.

¹⁶¹ Roeslan Saleh, *Beberapa Catatan Sekitar Perbuatan dan Kesalahan dalam Hukum Pidana*, Jakarta: Aksara Baru, 1985, hlm. 31-32.

pembuat menghendaki dan mengetahui hal tersebut. Selain itu, percobaan dan penyertaan, tidak dipertanggungjawabkan terhadap perbuatannya jika pada diri pembuat terdapat bentuk kesalahan yang lain (kealpaan).

Kesengajaan sebagai pertanda adanya kesalahan menyebabkan sekalipun hal itu tidak dimuat dalam rumusan tindak pidana, tetapi selalu harus diperhatikan untuk mempertanggungjawabkan seseorang. Tidak dimuatnya unsur kesengajaan dalam hal ini, hanya mempunyai dampak dalam lapangan acara (pembuktian). Dalam KUHP, terkadang undang-undang memang secara eksplisit menentukan kesengajaan dalam rumusan tindak pidana. Kadang-kadang justru hanya secara implisit. Dengan kata lain kesengajaan diobjektifkan. Bahkan tidak jarang kesengajaan tidak 'tampak' dalam rumusan tindak pidana. Perumusan secara eksplisit ataupun samar-samar tentang kesengajaan dalam rumusan tindak pidana, hanya sebagai alat bantu untuk menafsirkan rumusan tindak pidana tersebut. Tentunya juga menjadi alat bantu untuk menentukan kesalahan pembuat.

Kesengajaan misalnya dirumuskan dengan berbagai istilah. 'Dengan sengaja' merupakan perumusan kesengajaan yang paling gamblang. Hal ini tampak misalnya dalam Pasal 187, 281, 304, 310, 333, 335, 354 dan 372 KUHP. Namun demikian, adakalanya hal tercermin dari istilah "yang diketahuinya" misalnya dalam Pasal 204, 220, dan 419 KUHP, "sedang diketahuinya" Pasal 210, 250, dan 275 KUHP, "sudah tahu" Pasal 483 ke-2 KUHP, "dapat mengetahui" Pasal 164 dan 464 KUHP, "telah dikenalnya" Pasal 245 dan 247 KUHP, "telah diketahuinya" Pasal 282 KUHP,

“bertentangan dengan pengetahuannya” Pasal 311 KUHP, “pengurangan hak secara curang” Pasal 397, “dengan tujuan yang nyata” Pasal 310, “dengan maksud”, atau tersirat dari kata-kata kerja yang ada dalam rumusan tindak pidana.¹⁶²

Sementara itu, kesengajaan masih diklasifikasi dalam corak-corak tertentu. Umumnya dibedakan tiga corak kesengajaan, yaitu kesengajaan sebagai maksud, kesengajaan sebagai keharusan, dan kesengajaan sebagai kemungkinan. Namun demikian, maksud adalah sikap yang lain dari kesengajaan, sehingga hal itu liarus dikeluarkan dari corak kesengajaan. Menurut Roeslan Saleh, dalam hal ini, "maksud pembuat tertuju kepada sesuatu yang lain, tetapi padanya sementara itu ada pula keyakinan, bahwa yang dimaksud ini tidak akan dapat dicapai tanpa timbulnya akibat yang sebenarnya tidak diinginkan".¹⁶³ Dengan demikian, kesengajaan kemudian hanya dibedakan dalam corak kesengajaan sebagai keharusan dan kesengajaan sebagai kemungkinan.

Kesengajaan sebagai keharusan dapat terjadi, apabila tujuan yang hendak dicapai pembuat dapat terwujud dengan melakukan perbuatan tersebut. Kesengajaan karena kemungkinan dapat ditentukan, baik jika pembuat mengetahui bahwa perbuatannya juga mempunyai jangkauan untuk dalam keadaan-keadaan tertentu akan terjadi suatu akibat, ataupun pembuat berpikir 'apa boleh buat' untuk mencapai tujuan tertentu dia melakukan suatu perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana.

¹⁶² SR. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta: Alumni AHAEM-PTHAEM, 1986, hlm. 191.

¹⁶³ Roeslan Saleh, *Op. Cit.*, 1985, hlm. 37

Pertanda kesalahan yang lain, secara teknis hukum pidana disebut dengan kealpaan. Kealpaan merupakan bentuk kesalahan yang bersifat eksepsional. Artinya, tidak semua perbuatan yang terjadi karena kealpaan pembuatnya, dapat dicela. Dapat dicela pembuat terutama merujuk pada yang melakukan tindak pidana dengan kesengajaan. Sedangkan pada kealpaan adalah pengecualian. Hanya apabila undang-undang menentukan suatu perbuatan yang terjadi karena kealpaan menyebabkan pembuatnya juga dapat dicela, yang merupakan tindak pidana. Hal demikian ini juga diikuti oleh Rancangan KUHP.

Kealpaan dapat terjadi, baik dalam hal pembuat tidak menggunakan pikirannya dengan baik, maupun dalam hal pikirannya tersebut tidak digunakannya sama sekali, padahal harusnya sebaliknya. Dalam hal tindak pidana terjadi karena pembuat tidak menggunakan pikirannya dengan baik, seharusnya pembuat telah memikirkan dengan sungguh-sungguh makna perbuatannya. Namun demikian, sifat ceroboh yang ada pada dirinya menyebabkannya keliru. Kekeliruan tersebut telah menyebabkan terwujudnya keadaan yang dilarang undang-undang. Kesalahan dapat pula terjadi justru pembuat telah tidak menggunakan pikirannya sama sekali. Padahal seharusnya dia menggunakan pikirannya itu. Seharusnya dia memikirkan bahwa dengan perbuatannya akan timbul akibat yang dilarang, tetapi pada kejadian tersebut tidak terpikir sama sekali olehnya.

Sebagai pertanda kesalahan, kealpaan dalam KUHP yang berlaku kerap dirumuskan dengan istilah “kealpaan” Pasal 231, 232 KUHP, “karena

salahnya” Pasal 191, 195, 360 KUHP, “harus dapat menduga” Pasal 237, 292, 480 KUHP, dan “ada alasan kuat baginya untuk menduga” Pasal 282 Ayat 2 KUHP.¹⁶⁴

Corak kealpaan terdiri dari kealpaan yang disadari dan kealpaan yang tidak disadari. Kealpaan yang disadari terjadi jika pembuat tidak menggunakan pikirannya dengan baik, sehingga timbul akibat yang dilarang. Pembuatnya tidak mengetahui apa yang seharusnya diketahui. Sama artinya tidak mengetahui yang dapat diketahuinya, dan tidak menduga apa yang dapat diduganya.¹⁶⁵ Pada kealpaan yang tidak disadari, pembuat justru sama sekali tidak terpikir bahwa perbuatannya dapat mengakibatkan tindak pidana, padahal seharusnya dia memikirkannya.

Baik negara-negara *civil law* maupun *common law*, umumnya pertanggungjawaban pidana dirumuskan secara negatif. Hal ini berarti, “dalam hukum pidana Indonesia, sebagaimana *civil law system* lainnya, undang-undang justru merumuskan keadaan-keadaan yang dapat menyebabkan pembuat tidak dipertanggungjawabkan”.¹⁶⁶ Dengan demikian, yang diatur adalah keadaan-keadaan yang dapat menyebabkan pembuat tidak dipidana (*strafuitsluitingsgronden*), yang untuk sebagian adalah alasan penghapus kesalahan. Sedangkan dalam praktik peradilan di negara-negara *common law*, diterima berbagai alasan umum pembelaan (*general defence*) ataupun alasan umum peniadaan pertanggungjawaban (*general excusing of liability*).

¹⁶⁴ SR. Sianturi, *op. cit.*, 1986, hlm. 196.

¹⁶⁵ *Ibid*, hlm. 71.

¹⁶⁶ Andi Zainal Abidin, *Hukum Pidana I*, Jakarta: Sinar Grafika, 1983, hlm. 260.

Pertanggungjawaban pidana dipandang ada, kecuali ada alasan-alasan penghapus pidana seperti adanya alasan pemaaf. Dengan kata lain, *criminal liability* dapat dilakukan sepanjang pembuat tidak memiliki “*defence*”, ketika melakukan suatu tindak pidana. Dalam lapangan acara pidana, hal ini berarti seorang terdakwa dipandang bertanggung jawab atas tindak pidana yang dilakukannya, jika tidak dapat membuktikan bahwa dirinya mempunyai ‘*defence*’ ketika melakukan tindak pidana itu. Konsep demikian itu membuat keseimbangan antara hak mendakwa dan menuntut dari Penuntut Umum, dan hak menyangkal dan mengajukan pembelaan dari terdakwa. Penuntut Umum berhak untuk mendakwa dan menuntut seseorang karena melakukan tindak pidana. Untuk itu, Penuntut Umum berkewajiban membuktikan apa yang didakwa dan dituntut itu, yaitu membuktikan hal-hal yang termuat dalam rumusan tindak pidana. Sementara itu, terdakwa dapat mengajukan pembelaan atas dasar adanya alasan-alasan penghapus pidana. “Untuk menghindari dari pengenaan pidana, terdakwa harus dapat membuktikan bahwa dirinya mempunyai alasan penghapus pidana ketika melakukan tindak pidana”.¹⁶⁷

Perumusan pertanggungjawaban pidana secara negatif dapat terlihat dari ketentuan Pasal 44 KUHP tentang tak mampu bertanggung jawab, Pasal 48 KUHP tentang daya paksa, Pasal 49 KUHP tentang pembelaan terpaksa, Pasal 50 KUHP tentang perbuatan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang dan Pasal 51 KUHP tentang melakukan perbuatan untuk melaksanakan perintah jabatan. Kesemuanya merumuskan hal-hal yang dapat

¹⁶⁷ Chairul Huda, *Op. Cit.*, 2006, hlm. 62.

mengecualikan pembuat dari pengenaan pidana. Pengecualian pengenaan pidana di sini dapat dibaca sebagai pengecualian adanya pertanggungjawaban pidana. Dalam tertentu dapat berarti pengecualian adanya kesalahan.

Merumuskan pertanggungjawaban pidana secara negatif, terutama berhubungan dengan fungsi represif hukum pidana. Dalam hal ini, dipertanggungjawabkannya seseorang dalam hukum pidana berarti dipidana. Dengan demikian, konsep pertanggungjawaban pidana merupakan syarat-syarat yang diperlukan untuk mengenakan pidana terhadap seorang pembuat tindak pidana. Sementara itu, berpangkal tolak pada gagasan monodualistik (*daad entrepreneur dader strafrecht*), proses wajar (*due process*) penentuan pertanggungjawaban pidana, bukan hanya dilakukan dengan memperhatikan kepentingan masyarakat, tetapi juga kepentingan pembuatnya itu sendiri. “Proses tersebut bertanggung pada dapat dipenuhi syarat dan keadaan dapat dicelanya pembuat tindak pidana, sehingga sah jika dijatuhi pidana”.¹⁶⁸

Dalam mempertanggungjawabkan seseorang dalam hukum pidana, harus terbuka kemungkinan bagi pembuat untuk menjelaskan mengapa dia berbuat demikian. Jika sistem hukum tidak membuka kesempatan demikian, maka dapat dikatakan tidak terjadi proses yang wajar (*due process*) dalam mempertanggungjawabkan pembuat tindak pidana. Pada gilirannya, hal ini akan berhadapan dengan prinsip-prinsip keadilan. “Dengan demikian, hukum dipandang gagal memberi masukan berharga pada kehidupan sosial, jika tidak

¹⁶⁸ *Ibid*

membuka kesempatan bagi pembuat delik untuk memperjelas mengapa dirinya tidak dapat menghindari terjadinya tindak pidana”.¹⁶⁹

Pertanggungjawaban pidana karenanya harus dapat dihubungkan dengan fungsi preventif hukum pidana. Pada konsep tersebut harus terbuka kemungkinan untuk sedini mungkin pembuat menyadari sepenuhnya tentang konsekuensi hukum perbuatannya. Dengan demikian, konsekuensi atas tindak pidana merupakan resiko yang sejak awal dipahami oleh pembuat. Bagi masyarakat pencelaan hanya dapat dilakukan setelah kemungkinan pembuat untuk berbuat lain sama sekali tertutup, sehingga terjadilah tindak pidana tersebut.

Mempertanggungjawabkan seseorang dalam hukum pidana bukan hanya berarti menjatuhkan pidana terhadap orang itu, tetapi juga sepenuhnya dapat diyakini bahwa memang pada tempatnya meminta pertanggungjawaban atas tindak pidana yang dilakukannya. Pertanggungjawaban pidana tidak hanya berarti *rightfully sentenced* tetapi juga *rightfully accused*. Pertanggungjawaban pidana pertama-tama merupakan keadaan yang ada pada diri pembuat ketika melakukan tindak pidana. Kemudian pertanggungjawaban pidana juga berarti menghubungkan antara keadaan pembuat tersebut dengan perbuatan dan sanksi yang sepatutnya dijatuhkan. Dengan demikian, pengkajian dilakukan dua arah. Pertama, pertanggungjawaban pidana ditempatkan dalam konteks sebagai syarat-syarat faktual (*conditioning facts*) dari pembedaan, karenanya mengemban aspek

¹⁶⁹ *Ibid*, hlm. 63

preventif. Kedua, pertanggungjawaban pidana merupakan akibat hukum (*legal consequences*) dari keberadaan syarat faktual tersebut, sehingga merupakan bagian dari aspek represif hukum pidana. “Pertanggungjawaban pidana berhubungan dengan keadaan yang menjadi syarat adanya ppidanaan dan konsekuensi hukum atas adanya hal itu”.¹⁷⁰

Konsep pertanggungjawaban pidana berkenaan dengan mekanisme yang menentukan dapat dipidananya pembuat, sehingga hal tersebut terutama berpengaruh bagi hakim. Hakim harus mempertimbangkan keseluruhan aspek tersebut, baik dirumuskan secara positif maupun negatif. Hakim harus mempertimbangkan hal itu, sekalipun Penuntut Umum tidak membuktikannya. “Sebaliknya, ketika terdakwa mengajukan pembelaan yang didasarkan pada alasan yang menghapus kesalahan, maka hakim berkewajiban untuk memasuki masalahnya lebih dalam”.¹⁷¹ Dalam hal ini hakim berkewajiban menyelidiki lebih jauh apa yang oleh terdakwa dikemukakannya sebagai keadaan-keadaan khusus dari peristiwa tersebut, yang kini diajukannya sebagai alasan penghapus kesalahannya. Lebih jauh daripada itu, sekalipun terdakwa tidak mengajukan pembelaan berdasar pada alasan penghapus kesalahan, tetapi tetap diperlukan adanya perhatian bahwa hal itu tidak ada pada diri terdakwa ketika melakukan tindak pidana. “Hakim tetap berkewajiban memperhatikan bahwa pada diri terdakwa tidak ada alasan penghapus kesalahan, sekalipun pembelaan atas dasar hal itu, tidak

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 64.

¹⁷¹ *Ibid.*, hlm. 65

dilakukannya. Hal ini akan membawa perubahan mendasar dalam proses pemeriksaan perkara di pengadilan”.¹⁷²

Dalam menentukan pertanggungjawaban pidana harus mempertimbangkan hal-hal tertentu, sekalipun tidak dimasukkan dalam surat dakwaan oleh Penuntut Umum dan tidak diajukan oleh terdakwa sebagai alasan pembelaan. Hal ini mengakibatkan perlunya sejumlah ketentuan tambahan mengenai hal ini, baik dalam hukum pidana materiil (KUHP), apalagi dalam hukum formalnya (KUHP).

Sementara itu, pertanggungjawaban pidana hanya dapat dilakukan terhadap seseorang yang melakukan tindak pidana. Hal ini yang menjadi pangkal tolak pertalian antara pertanggungjawaban pidana dan tindak pidana yang dilakukan pembuat. Pertanggungjawaban pidana merupakan rembesan sifat dari tindak pidana yang dilakukan pembuat. “Dapat dicelanya pembuat, justru bersumber dari celaan yang ada pada tindak pidananya. Oleh karena itu, ruang lingkup pertanggungjawaban pidana mempunyai korelasi penting dengan struktur tindak pidana”.¹⁷³

Sistem hukum modern ditandai oleh adanya supremasi dan kemandirian hal itu dari sistem-sistem lain. Dalam konteks ini, penentuan tindak pidana tidak bergantung dari sistem-sistem lain, termasuk sistem moral. Artinya, dalam menentukan suatu perbuatan sebagai tindak pidana, negara merdeka dari sistem moral sekalipun. Dengan demikian, hukum pidana tidak

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*, hlm. 66

selalu merupakan hasil refleksi dari moralitas, termasuk dalam menentukan suatu perbuatan sebagai tindak pidana.

“Tidak semua perbuatan yang oleh masyarakat dipandang sebagai perbuatan tercela, ditetapkan sebagai tindak pidana”¹⁷⁴, merupakan konsekuensi logis pandangan tersebut. Artinya, ada perbuatan yang sekalipun oleh masyarakat dipandang tercela, tetapi bukan merupakan tindak pidana. Menurut Harkristuti Harkrisnowo “dalam hal ini, mungkin ada sejumlah perilaku yang dipandang ‘tidak baik’ atau ‘bahkan buruk’ dalam masyarakat, akan tetapi karena tingkat ancamannya pada masyarakat dipandang tidak terlalu besar, maka perilaku tersebut tidak dirumuskan sebagai suatu tindak pidana”¹⁷⁵. Sebaliknya, sekali perbuatan ditetapkan sebagai tindak pidana, maka hukum memandang perbuatan-perbuatan tersebut sebagai tercela. Hukum bahkan mengharapkan sistem moral dapat mengikutinya. Artinya, masyarakat diarahkan juga untuk mencela perbuatan tersebut. Dengan demikian, celaan yang ada pada tindak pidana yang sebenarnya lebih pada celaan yang bersifat yuridis, diharapkan suatu saat mendapat tempat sebagai celaan dari segi moral.

Penentuan tindak pidana dapat saja dilepaskan dari masalah moralitas masyarakat, tetapi justru hasilnya sebaliknya. Setiap tindak pidana adalah perbuatan yang tercela di mata hukum. Jika hukum memandang suatu perbuatan sebagai tercela, maka pada hakikatnya demikian pula seharusnya

¹⁷⁴ Roeslan Saleh, 1983, *Op. Cit.*, hlm. 13.

¹⁷⁵ Harkristuti Harkrisnowo, *Tindak Pidana dalam Perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, dalam *Pidana Islam di Indonesia, Peluang Prospek dan Tantangan*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 2001, hlm. 180.

dari segi moral. Hukum merupakan gejala yang timbul dan hanya dapat dimengerti dari perkembangan peradaban manusia. Dengan demikian, maka pada dasarnya ditetapkannya suatu perbuatan sebagai tindak pidana merupakan cerminan ‘penolakan’ masyarakat terhadap perbuatan tersebut. “Tindak pidana merupakan perbuatan-perbuatan yang ditolak masyarakat, dan karenanya perbuatan tersebut kemudian dicela. Negaralah yang dengan kebijaksanaannya kemudian memberi bentuk yuridis celaan itu”.¹⁷⁶

Adakalanya negara yang mengambil inisiatif melarang suatu perbuatan dengan harapan masyarakat kemudian mempunyai sikap ‘menolak’ juga. Perasaan kesusilaan (moralitas) masyarakat didapat disangkal mempengaruhi negara dalam menentukan tindak pidana. Dengan kata lain, dalam menentukan tindak pidana faktor moral bukan merupakan keharusan, tetapi bahwa hal itu mempengaruhi, tidak dinafikan. Stabilitas suatu sistem hukum sangat tergantung pada keterkaitan hal itu dengan nilai-nilai moral. Hal ini menyebabkan dalam penentuan tindak pidana mau tidak mau sistem moral harus diperhatikan. Sekalipun tidak ada keharusan, tetapi moralitas masyarakat setidaknya harus sangat diperhatikan negara ketika menentukan suatu perbuatan sebagai tindak pidana. “Dikaitkan dengan konteks di atas, masyarakat diharapkan menerima celaan yuridis yang ada pada tindak pidana sebangun dengan celaan moral yang dianut masyarakat itu sendiri”.¹⁷⁷

Pertanggungjawaban pidana adalah pertanggungjawaban orang terhadap tindak pidana yang dilakukannya. Tegasnya, yang

¹⁷⁶ Chairul Huda, *Op. Cit.*, 2006, hlm. 67.

¹⁷⁷ *Ibid*, hlm. 68

dipertanggungjawabkan orang itu adalah tindak pidana yang dilakukannya. Dengan demikian, terjadinya pertanggungjawaban pidana karena telah ada tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang. “Pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya merupakan suatu mekanisme yang dibangun oleh hukum pidana untuk bereaksi terhadap pelanggaran atas ‘kesepakatan menolak’ suatu perbuatan tertentu”¹⁷⁸.

Berdasarkan teori pemisahan tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana, maka tindak pidana merupakan sesuatu yang bersifat eksternal dari pertanggungjawaban pembuat. Dilakukannya tindak pidana merupakan syarat eksternal kesalahan. Namun demikian, selain syarat eksternal untuk adanya kesalahan ada pula syarat internal. Dalam hal ini persyaratan yang justru terletak pada diri pembuat. Konkretnya, kondisi pembuat yang dapat dipersalahkan atas suatu tindak pidana. Syarat (internal) tersebut karenanya merupakan unsur pertanggungjawaban pidana.

Kesalahan selalu bertalian dengan pembuat tindak pidana. Kesalahan adalah dapat dicelanya pembuat tindak pidana, karena sebenarnya dapat berbuat lain. Dichelanya subyek hukum manusia karena melakukan tindak pidana, hanya dapat dilakukan terhadap mereka yang keadaan batinnya normal. Dengan kata lain, untuk adanya kesalahan pada diri pembuat diperlukan syarat, yaitu keadaan batin yang normal. Moeljatno mengatakan “hanya terhadap orang-orang yang keadaan jiwanya normal sajalah, dapat kita harapkan akan mengatur tingkah lakunya sesuai dengan pola yang telah dianggap baik dalam masyarakat. Oleh karena itu, hanya orang yang keadaan

¹⁷⁸ *Ibid.*

batinnya normal memenuhi persyaratan untuk dinilai, apakah dapat dicela atas suatu tindak pidana yang dilakukannya.

“Keadaan batin yang normal ditentukan oleh faktor akal pembuat. Akalnya dapat membeda-bedakan perbuatan yang boleh dilakukan dan perbuatan yang tidak boleh dilakukan”.¹⁷⁹ Kemampuan pembuat untuk membeda-bedakan perbuatan yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan, menyebabkan yang bersangkutan dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana, ketika melakukan suatu tindak pidana. Dapat dipertanggungjawabkan karena akalnya yang sehat dapat membimbing kehendaknya untuk menyesuaikan dengan yang ditentukan oleh hukum. Padanya diharapkan untuk selalu berbuat sesuai dengan yang ditentukan oleh hukum.

Dapat dipertanggungjawabkan pembuat dalam hal ini berarti pembuat memenuhi syarat untuk dipertanggungjawabkan. Mengingat asas ‘tiada pertanggungjawaban pidana tanpa kesalahan’, maka pembuat dapat dipertanggungjawabkan jika mempunyai kesalahan. Dengan demikian, keadaan batin pembuat yang normal atau akalnya mampu membeda-bedakan perbuatan yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan, atau dengan kata lain mampu bertanggung jawab, merupakan sesuatu yang berada di luar pengertian kesalahan. Mampu bertanggung jawab adalah syarat kesalahan, sehingga bukan merupakan bagian dari kesalahan itu sendiri. “Oleh karena itu, terhadap subyek hukum manusia, mampu bertanggung jawab merupakan unsur pertanggungjawaban pidana, sekaligus syarat adanya kesalahan”.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Roeslan Saleh, *Op. Cit.*, 1983, hlm. 80.

¹⁸⁰ Chairul Huda, *Op. Cit.*, 2006, hlm. 89.

Dari pendapat para sarjana kiranya dapat diambil kesimpulan, bahwa untuk adanya kemampuan bertanggungjawab harus ada :

1. Kemampuan untuk membeda-bedakan antara perbuatan yang baik dan yang buruk; yang sesuai hukum dan yang melawan hukum;
2. Kemampuan untuk menentukan kehendaknya menurut keinsyafan tentang baik dan buruknya perbuatan tadi.¹⁸¹

Yang pertama merupakan faktor akal (*intelektual factor*) yaitu dapat membeda-bedakan antara perbuatan yang diperbolehkan dan yang tidak. Yang kedua adalah faktor perasaan atau kehendak (*volitional factor*) yaitu dapat menyesuaikan tingkah-lakunya dengan keinsyafan atas nama yang diperbolehkan dan mana yang tidak.

Sebagai konsekuensi maka tentunya orang yang tidak mampu menentukan kehendaknya menurut keinsyafan tentang baik dan buruknya perbuatan tadi, dia tidak mempunyai kesalahan dan kalau melakukan pidana. Orang yang demikian itu tidak dapat dipertanggungjawabkan. Menurut Pasal 44 KUHP tadi ketidakmampuan tersebut harus disebabkan karena alat-alat batinnya sakit atau cacat dalam tubuhnya.

Dalam merumuskan dalam KUHP ketidakmampuan bertanggung jawab sebagai hal yang menghapuskan pidana, orang dapat menempuh 3 jalan, yaitu :

1. Ditentukan sebab-sebab yang menghapuskan pemidanaan

Contoh : Pasal 19 KUHP Tiongkok 1955. *An act done by and insane person is not punishable.*

¹⁸¹ Moeljatno, *Op. Cit.*, hlm. 165

Menurut sistem ini, jika tabib (*psychiater*) telah menyatakan bahwa terdakwa adalah gila (*insane*) atau tak sehat pikirannya (*unsound mind*), maka hakim tidak boleh menyatakan salah dan menjatuhkan pidana. Cara ini menurut Code Penal Perancis yang dalam pasal 64 menentukan : *Il n'y a ni crime ni delit lorsque le prevenu etait entrepreneur etat de demence au temps de L'Action*. Ini dinamakan sistem deskriptif (menyatakan).

2. Menyebutkan akibatnya saja; penyakitnya sendiri tidak ditentukan.

Contoh : *Nothing is an offence which is done by a person who at the time of doing it, is incapable of knowing the nature of the act or that he is doing either wrong or contrary to law*. Di sini yang penting ialah, apakah dia mampu menginsyafi makna perbuatannya atau menginsyafi bahwa dia melakukan sesuatu yang tidak baik atau bertentangan dengan hukum. Perumusan ini luas sekali sehingga mungkin ada bahayanya. Sistem ini dinamakan normatif (mempernilai). Di sini hakimlah yang menentukan.

3. Gabungan dari 1 dan 2, yaitu menyebabkan sebab-sebabnya penyakit jika dan penyakit itu harus sedemikian rupa akibatnya hingga dianggap tidak dapat dipertanggungjawabkan pada (deskriptif/normatif). Cara ini yang sering dipakai, juga pasal 44 KUHP, adalah demikian. Untuk menentukan bahwa terdakwa tidak mampu bertanggung jawab tidak cukup ditentukan oleh tabib atau hakim itu sendiri, tetapi harus ada kerjasama antara tabib dan hakim. Yang pertama menentukan adanya penyakit, sedangkan yang kedua memperlilai bahwa penyakit yang ada itu sedemikian besarnya,

hingga perbuatan tak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya. Dalam hal 44, tabib menentukan adanya pertumbuhan yang cacat atau adanya gangguan karena penyakit, sedangkan hakim memperlilai bahwa hal-hal tersebut perbuatan terdakwa tak dapat dipertanggungjawabkan padanya.¹⁸²

F. Pidana dalam Tindak Pidana Korupsi

1. Ketentuan Pidana Pokok

Alasan diadakannya perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat diketahui dari konsiderans butir b Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, yaitu:

- 1) untuk lebih menjamin kepastian hukum;
- 2) menghindari keragaman penafsiran hukum;
- 3) memberikan perlindungan terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, serta
- 4) perlakuan secara adil dalam memberantas tindak pidana korupsi.¹⁸³

Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tersebut adalah berupa:

- a. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 mencantumkan tentang adanya perubahan terhadap penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999.

Karena hanya menyebutkan tentang adanya perubahan terhadap penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, maka selain penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-

¹⁸² *Ibid.*, hlm. 166-167

¹⁸³ Konsiderans butir b Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang Nomor 31 Tahun 1999, penjelasan yang lain dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, baik penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal, menurut hemat penulis masih tetap berlaku atau tidak ada perubahan.

- b. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menentukan bahwa Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 rumusannya diubah dengan tidak mengacu pada pasal-pasal dalam KUHP, tetapi langsung menyebutkan unsur-unsur yang terdapat dalam masing-masing pasal KUHP yang diacu.

Perlu mendapat perhatian bahwa ketentuan yang masing-masing terdapat dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12, semula – sebelum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 – adalah ketentuan-ketentuan yang mengaitkan dengan mencantumkan Pasal 209, Pasal 210, Pasal 387, Pasal 388, Pasal 415, Pasal 416, Pasal 417, Pasal 418, Pasal 419, Pasal 420, Pasal 423, Pasal 425 dan Pasal 435 KUHP yang naskah aslinya mempergunakan bahasa Belanda, yaitu seperti yang terdapat dalam *Wetboek van Strafrecht*.

Dikatakan tidak mengacu lagi pada pasal-pasal dari KUHP, karena dalam Pasal 43 B Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 sendiri telah ditentukan bahwa Pasal 209, Pasal 210, Pasal 387, Pasal 388, Pasal 415, Pasal 416, Pasal 417, Pasal 418, Pasal 419, Pasal 420,

Pasal 423, Pasal 425 dan Pasal 435 KUHP dinyatakan tidak berlaku lagi.

Tetapi meskipun demikian, putusan pengadilan dan pendapat pakar mengenai unsur-unsur yang terdapat dalam masing-masing pasal KUHP yang diacu, menurut hemat penulis masih dapat dipergunakan sebagai pedoman dalam menerapkan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12.

- c. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menentukan bahwa diantara Pasal 12 dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 disisipkan pasal baru, yaitu Pasal 12A, Pasal 12B dan Pasal 12C.
- d. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menentukan bahwa diantara Pasal 26 dan Pasal 27 disisipkan pasal baru, yaitu Pasal 26A
- e. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menentukan bahwa Pasal 37 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dipecah menjadi Pasal 37 dan Pasal 37A
- f. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menentukan bahwa diantara Pasal 38 dan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 disisipkan pasal baru, yaitu Pasal 38A, Pasal 38B dan Pasal 38C

- g. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menentukan bahwa diantara Bab VI dan Bab VII ditambah Bab VI A yang berisi Pasal 43A
- h. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menentukan bahwa dalam Bab VII sebelum Pasal 44 ditambah Pasal 43B.¹⁸⁴

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 43 ayat (3), telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mulai berlaku sejak tanggal 27 Desember 2002.

Meskipun sebagai pelaksanaan dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 43 ayat (3), Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini telah banyak mengadakan perubahan mengenai ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan mengenai perkara tindak pidana korupsi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

Dengan diadakannya perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang kemudian disusul dengan adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, diharapkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dapat lebih mampu

¹⁸⁴ Evi Hartanti, *Loc. Cit.*

memenuhi dan mengantisipasi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mencegah dan memberantas secara efektif setiap bentuk tindak pidana korupsi yang sangat merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara pada khususnya serta masyarakat pada umumnya.

Untuk mewujudkan usaha mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi tersebut, telah dikeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, jenis penjatuhan pidana yang dapat dilakukan hakim terhadap terdakwa tindak pidana korupsi adalah sebagai berikut:

a. Pidana Mati

Dapat dipidana mati kepada setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sebagaimana ditentukan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 yang dilakukan dalam “keadaan tertentu”. Adapun yang dimaksud dengan “keadaan tertentu” adalah pemberatan bagi pelaku tindak pidana korupsi apabila tindak pidana tersebut dilakukan pada waktu negara dalam keadaan bahaya sesuai dengan undang-undang yang berlaku, pada

waktu terjadi bencana alam nasional, sebagai pengurangan tindak pidana korupsi, atau pada saat negara dalam keadaan krisis ekonomi (moneter).¹⁸⁵

Salah satu perubahan yang dilakukan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah perubahan penjelasan Pasal 2 ayat (2). Sesudah diadakan perubahan, penjelasan Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “keadaan tertentu” dalam Pasal 2 ayat (2) adalah keadaan yang dapat dijadikan alasan pemberatan pidana bagi pelaku tindak pidana korupsi, yaitu apabila:

- 1) tindak pidana tersebut dilakukan terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi:
 - a) penanggulangan keadaan bahaya
 - b) bencana alam nasional
 - c) penanggulangan akibat kerusuhan sosial yang meluas
 - d) penanggulangan krisis ekonomi dan moneter.
- 2) pengurangan tindak pidana korupsi.¹⁸⁶

Adapun yang dimaksud dengan “keadaan bahaya” dalam penjelasan Pasal 2 ayat (2) sudah tentu keadaan bahaya seperti yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1960 tentang

¹⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 12.

¹⁸⁶ Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Keadaan Bahaya. Kapan terjadi bencana alam nasional atau kerusuhan sosial yang meluas atau krisis ekonomi dan moneter seperti disebutkan dalam penjelasan Pasal 2 ayat (2) tersebut, sampai saat sekarang belum ada peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai dasar hukum untuk menyatakan adanya keadaan tersebut.

“Keadaan tertentu” dengan perincian seperti yang disebutkan dalam penjelasan Pasal 2 ayat (2) tersebut merupakan pemberatan pidana yang hanya dapat dijatuhkan khusus kepada pelaku yang telah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1). Oleh karena itu merupakan pemberatan pidana yang dapat dijatuhkan, maka terhadap pelaku tindak pidana korupsi tidak perlu dibuktikan bahwa pelaku mengetahui adanya “keadaan tertentu” dengan perincian tersebut di atas pada waktu melakukan tindak pidana korupsi.¹⁸⁷

Pemberatan pidana berupa pidana mati dapat dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), jika tindak pidana korupsi dilakukan dalam “keadaan tertentu” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2). Berhubung yang dipergunakan adalah kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (2) maka penjatuhan pidana mati terhadap pelaku tindak pidana korupsi tersebut sifatnya adalah fakultatif. Artinya, meskipun tindak pidana korupsi dilakukan dalam “keadaan tertentu” sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (2) terhadap pelaku tindak pidana korupsi

¹⁸⁷ Evi Hartanti, *Op. Cit.*, hlm. 13.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dapat saja tidak dijatuhi pidana mati.¹⁸⁸

b. Pidana Penjara

- 1) Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) bagi setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.
- 2) Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) bagi setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 13.

jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

- 3) Pasal 5 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah) bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 209 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.
- 4) Pasal 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 150.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 750.000.000,- (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 210 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.
- 5) Pasal 7 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 350.000.000,- (tiga ratus lima puluh juta rupiah) bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 387 dan Pasal 388 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

6) Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 510.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 750.000.000,- (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 415 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

7) Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah) bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana

sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 416 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

- 8) Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindakan Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun denda paling sedikit Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 350.000.000,- (tiga ratus lima puluh juta rupiah) bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 417 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.
- 9) Pasal 11 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindakan Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah) bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 418 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.
- 10) Pasal 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara seumur hidup dan/atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 419, Pasal 420, Pasal 423, Pasal 425, Pasal 435 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

11) Pasal 21 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun atau denda paling sedikit Rp. 150.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 600.000.000,- (enam ratus juta rupiah) bagi setiap orang yang dengan sengaja mencegah, merintangi atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan pada sidang pengadilan terhadap tersangka atau terdakwa ataupun para saksi dalam perkara korupsi.

12) Pasal 22 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana

penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 150.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 600.000.000,- (enam ratus juta rupiah) bagi setiap orang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, Pasal 29, Pasal 35, dan Pasal 36 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang tidak benar.

13) Pasal 23 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah) bagi pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 220, Pasal 231, Pasal 421, Pasal 422, Pasal 429, Pasal 430 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

14) Pasal 24 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan/atau paling banyak Rp. 150.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah) bagi saksi yang

tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999.

c. Pidana Tambahan

Pidana tambahan berupa:

- 1) Perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana di mana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut.
- 2) Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.
- 3) Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun.
- 4) Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh pemerintah kepada terpidana.
- 5) Jika terpidana tidak membayar uang pengganti paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.
- 6) Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti maka terpidana

dengan pidana penjara yang lamanya tidak memenuhi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai ketentuan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan.¹⁸⁹

2. Ketentuan Pidana Tambahan

Pasal 17 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa : selain dapat dijatuhi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5 sampai dengan Pasal 14, terdakwa dapat dijatuhi pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18. Sehubungan dengan adanya kalimat “dapat dijatuhi pidana tambahan” dalam Pasal 17 tersebut, maka penjatuhan pidana tambahan dalam perkara tindak pidana korupsi sifatnya adalah fakultatif, artinya bahwa hakim tidak selalu harus menjatuhkan suatu pidana tambahan bagi setiap terdakwa yang diadili, melainkan terserah pada pertimbangannya apakah disamping menjatuhkan pidana pokok, hakim juga bermaksud menjatuhkan suatu pidana tambahan atau tidak.¹⁹⁰

Selanjutnya perlu diperhatikan bahwa pengumuman putusan hakim yang dijatuhkan tanpa kehadiran terdakwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 bukan merupakan pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf

¹⁸⁹ Evi Hartanti, *Loc. Cit.*

¹⁹⁰ P.A.F. Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Bandung: Armoco, 1984, hlm. 84.

b.3 KUHP, kecuali dalam putusan hakim tersebut terdapat perintah kepada Jaksa agar putusan hakim diumumkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 KUHP.¹⁹¹

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tersebut di atas, maka Pasal 18 ayat (1) huruf b menentukan bahwa:

Pidana tambahan dapat berupa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.

Terhadap ketentuan tentang pidana tambahan yang berupa uang pengganti sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b tersebut, maka perlu adanya alat-alat bukti antara lain keterangan ahli (sebagaimana diatur dalam Pasal 184 ayat (1) huruf b KUHP) yang dapat menentukan dan membuktikan berapa sebenarnya jumlah harta benda yang diperoleh terpidana dari tindak pidana korupsi yang dilakukannya. Hal ini perlu dilakukan karena penentuan pidana tambahan yang berupa pembayaran uang pengganti hanya terbatas sampai sebanyak-banyaknya sama dengan harta yang diperoleh terpidana dari hasil tindak pidana korupsi.¹⁹²

Adapun yang dimaksud dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b tersebut menurut R. Wiyono tidak hanya ditafsirkan harta benda yang diperoleh dari hasil tindak pidana korupsi yang masih dikuasai oleh terpidana pada waktu

¹⁹¹ R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hlm. 126.

¹⁹² *Ibid.*, hlm. 129.

pengadilan menjatuhkan putusannya, tetapi ditafsirkan juga termasuk harta benda yang diperoleh dari hasil tindak pidana korupsi, yang pada waktu pengadilan menjatuhkan putusannya, harta benda tersebut oleh terdakwa sudah dialihkan penguasaannya kepada orang lain.¹⁹³

Sehubungan dengan adanya kalimat “selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana sebagai pidana tambahan adalahdst” dalam perumusan Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa pidana tambahan yang dapat dijatuhkan kepada terdakwa dalam perkara tindak pidana korupsi adalah pidana tambahan yang ditentukan dalam:

- a. Pasal 10 huruf b KUHP, yang meliputi:
 - 1) Pencabutan hak-hak tertentu, yang menurut ketentuan Pasal 35 ayat (1) KUHP terdiri dari:
 - a) Hak memegang jabatan pada umumnya atau jabatan tertentu
 - b) Hak memasuki angkatan bersenjata
 - c) Hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum
 - d) Hak menjadi penasehat hukum atau pengurus atas penetapan pengadilan, hak menjadi wali, wali pengawas, pengampu atau pengawas atas orang yang bukan anak sendiri
 - e) Hak menjalankan mata pencaharian tertentu.
 - 2) Perampasan barang-barang tertentu yang oleh Pasal 39 ayat (1) KUHP ditentukan bahwa dapat dirampas atas:
 - a) Barang-barang kepunyaan terpidana yang diperoleh dari kejahatan
 - b) Barang-barang kepunyaan terpidana yang sengaja dipergunakan untuk melakukan kejahatan
 - 3) Pengumuman keputusan hakim.
- b. Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, yang terdiri dari:

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 130.

- 1) Perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi
- 2) Pembayaran uang pengganti
- 3) Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun
- 4) Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh pemerintah kepada terpidana.

3. Mekanisme Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi

Mekanisme pemeriksaan tindak pidana korupsi secara garis besar dapat dibagi menjadi 3 (tiga) tahap, yaitu:

- a. Pemeriksaan pendahuluan
- b. Penuntutan
- c. Pemeriksaan akhir.¹⁹⁴

Menurut Pasal 39 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa:

- a. Penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini
- b. Penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan perintah dan bertindak untuk dan atas nama Komisi Pemberantasan Korupsi
- c. Penyelidik, penyidik dan penuntut umum yang menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi, diberhentikan sementara dari instansi kepolisian dan kejaksaan selama menjadi pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi

¹⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 38.

Adapun penjelasan secara rinci dari masing-masing tahap tersebut adalah sebagai berikut:

a. Pemeriksaan pendahuluan

Pemeriksaan ini dimaksudkan untuk mempersiapkan hasil-hasil inventarisasi yang dibuat secara tertulis dari pihak tersangka. Dalam tahapan ini dikumpulkan bahan-bahan yang menjadi barang bukti atau alat-alat bukti dalam suatu rangkaian berkas perkara, serta kelengkapan pemeriksaan lainnya dengan maksud untuk dapat menyerahkan perkara ke pengadilan. Proses pemeriksaan pendahuluan ini berupa kegiatan yang rinciannya merupakan pemeriksaan persiapan, yaitu tindakan penyelidikan dan penyidikan. Penyelidikan merupakan tindakan awal pemeriksaan perkara dan pembatasan lainnya dari tugas penyidikan. Pasal 1 butir 2 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) menentukan bahwa penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara-cara yang diatur dalam undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti, dan dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi dan menemukan tersangka.¹⁹⁵

Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menentukan bahwa:

¹⁹⁵ *Ibid.*

Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan.

1) Penahanan

Dalam Pasal 1 butir 21 KUHAP, menentukan bahwa :

Istilah penahanan mempunyai arti penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik atau penuntut umum atau hakim dengan penetapannya, serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.

Dalam Pasal 1 butir 22 KUHAP, menentukan bahwa :

Perintah penahanan atau penahanan lanjutan dilakukan terhadap seorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal ini adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti atau mengulangi tindak pidana.

Dalam Pasal 1 butir 23 KUHAP, menentukan bahwa :

Penahanan atau penahanan lanjutan dilakukan oleh penyidik atau penuntut umum terhadap tersangka atau terdakwa dengan memberikan surat perintah penahanan atau penetapan hakim yang mencantumkan identitas tersangka atau terdakwa dan menyebutkan alasan penahanan serta uraian singkat perkara kejahatan yang dipersangkakan atau didakwakan serta tempat ia ditahan. Tembusan surat perintah penahanan atau penahanan lanjutan atau penetapan hakim harus diberikan kepada keluarganya.

2) Syarat Penahanan

Menurut Pasal 21 KUHAP, penahanan hanya dapat dikenakan terhadap tersangka atau terdakwa yang melakukan

tindak pidana dan/atau percobaan maupun pemberian bantuan dalam tindak pidana tersebut dalam hal:

- a) Tindak pidana tersebut diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih.
- b) Tindak pidana sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 282 ayat (3), Pasal 296, Pasal 335 ayat (1), Pasal 353 ayat (1), Pasal 372, Pasal 379 a, Pasal 453, Pasal 454, Pasal 455, Pasal 459, Pasal 480, dan Pasal 506 KUHP, Pasal 25 dan Pasal 26 *Rechtenordonnantie* (pelanggaran terhadap ordonansi bea dan cukai, terakhir diubah dengan Staatsblad Tahun 1931 Nomor 471), dan lain-lain.

3) Jenis Penahanan

Menurut Pasal 22 KUHP, jenis-jenis penahanan dapat berupa:

- (1) Penahanan rumah tahanan negara.
- (2) Penahanan rumah, penahanan rumah dilaksanakan di rumah tempat tinggal atau rumah kediaman tersangka atau terdakwa dengan mengadakan pengawasan terhadapnya untuk segala sesuatu yang dapat menimbulkan kesulitan dalam penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di sidang pengadilan, penahanan tersebut $\frac{1}{3}$ dari jumlah lamanya waktu penahanan.
- (3) Penahanan kota, penahanan kota dilakukan di kota tempat tinggal atau tempat kediaman tersangka atau terdakwa, dengan kewajiban bagi tersangka atau terdakwa melapor diri pada waktu yang ditentukan. Untuk penahanan kota pengurangan tersebut $\frac{1}{5}$ dari jumlah lamanya waktu penahanan.

Perbedaan jenis-jenis penahanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) KUHP, dapat juga dilihat perbedaan cara pengurangannya dari pidana yang dijatuhkan. Dalam Pasal 22 ayat (4) KUHP dinyatakan bahwa masa penangkapan dan penahanan (rutan) dikurangkan sepenuhnya dari pidana yang dijatuhkan. Kemudian

dalam ayat (5) pasal tersebut dinyatakan pula bahwa penahanan rumah hanya dikurangkan 1/3 dan tahanan kota dikurangkan 1/5 dari pidana yang dijatuhkan.

Mengenai jangka waktu penahanan diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 31 KUHAP. Pengaturan tersebut dilakukan secara instansional sesuai dengan tahap pemeriksaan sebagai berikut:

- 1) Pasal 24 ayat (1) dan (2) KUHAP mengatur tahap pemeriksaan oleh Penyidik selama 20 hari, bila diperlukan dapat diperpanjang oleh penuntut umum untuk paling lama 40 hari.
- 2) Pasal 25 ayat (1) dan (2) KUHAP Penuntut umum selama 20 hari, bila diperlukan dapat diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Negeri untuk paling lama 30 hari.
- 3) Pasal 26 ayat (1) dan (2) KUHAP Hakim yang mengadili perkara yang bersangkutan di pengadilan negeri selama 30 hari, bila diperlukan dapat diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Negeri untuk paling lama 60 hari.
- 4) Pasal 27 ayat (1) dan (2) KUHAP mengatur tahap pemeriksaan oleh Hakim yang mengadili perkara yang bersangkutan pada tingkat banding selama 30 hari, bila diperlukan dapat diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Tinggi paling lama 60 hari.
- 5) Pasal 28 ayat (1) dan (2) KUHAP mengatur tahap pemeriksaan oleh Mahkamah Agung yang mengadili perkara tersebut pada

tingkat kasasi selama 50 hari, jika masih diperlukan dapat diperpanjang oleh Ketua Mahkamah Agung paling lama 60 hari.

6) Di luar ketentuan penahanan dan perpanjangan penahanan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 sampai dengan Pasal 28 tersebut, penahanan terhadap tersangka dapat diperpanjang menurut Pasal 29 KUHAP berdasarkan alasan yang patut dan tidak dapat dihindarkan karena :

- a) tersangka/terdakwa menderita gangguan fisik/mental yang berat, yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter, atau
- b) perkara yang sedang diperiksa diancam dengan pidana penjara selama sembilan tahun atau lebih.

Jangka waktu penahanan adalah sebagai berikut:

- 7) Perintah penahanan oleh penyidik paling lama 20 hari. Apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai dapat diperpanjang oleh penuntut umum yang berwenang paling lama 40 hari, setelah 60 hari tersebut penyidik harus sudah mengeluarkan tersangka dari tahanan demi hukum.
- 8) Perintah penahanan oleh penuntut umum, hanya berlaku paling lama 20 hari. Apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai dapat diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Negeri yang berwenang paling lama 30 hari, setelah waktu 50 hari, penuntut harus sudah mengeluarkan tersangka dari tahanan demi hukum.

9) Hakim Pengadilan Negeri yang mengadili perkara guna kepentingan pemeriksaan berwenang mengeluarkan surat perintah penahanan untuk paling lama 30 hari. Apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai dapat diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Negeri yang bersangkutan paling lama 60 hari. Setelah waktu 90 hari walaupun perkara tersebut belum diputus terdakwa harus sudah dikeluarkan dari tahanan demi hukum.

10) Hakim Pengadilan Tinggi yang mengadili perkara guna kepentingan pemeriksaan tingkat banding berwenang mengeluarkan surat perintah penahanan untuk paling lama 30 hari. Apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai, dapat diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Tinggi yang bersangkutan paling lama 60 hari. Setelah 90 hari perkara tersebut belum diputus, terdakwa harus sudah dikeluarkan dari tahanan demi hukum.

Dengan demikian, rincian penahanan dalam hukum acara pidana adalah:

- a) Penahanan oleh penyidik atau pembantu penyidik : 20 hari
- b) Perpanjangan oleh penuntut umum : 40 hari
- c) Penahanan oleh penuntut umum : 20 hari
- d) Perpanjangan oleh ketua pengadilan negeri : 30 hari
- e) Penahanan oleh hakim pengadilan negeri : 30 hari

- f) Perpanjangan oleh ketua pengadilan negeri : 60 hari
- g) Penahanan oleh hakim pengadilan tinggi : 30 hari
- h) Perpanjangan oleh ketua pengadilan tinggi : 60 hari
- i) Penahanan oleh Mahkamah Agung : 50 hari
- j) Perpanjangan oleh Ketua Mahkamah Agung : 60 hari

Jadi, seorang tersangka atau terdakwa dari pertama kali ditahan dalam rangka penyidikan sampai pada tingkat kasasi dapat ditahan paling lama : 400 hari.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 sampai dengan Pasal 29 KUHAP jumlah penahanan (termasuk masa perpanjangan penahanan) maksimal adalah 400 hari. Adapun perpanjangan penahanan sebagaimana diatur dalam Pasal 29 merupakan ketentuan pengecualian dari ketentuan masa penahanan atau perpanjangan penahanan tersebut pada Pasal 24 sampai dengan Pasal 28 KUHAP.¹⁹⁶

Dalam pengaturan tentang masa penahanan dan perpanjangan penahanan dalam Pasal 24 sampai dengan Pasal 29 tersebut, tidak ditentukan pengecualian bagi jenis penahanan rumah dan penahanan kota. Dengan demikian, berarti ketentuan tentang masa penahanan dan masa perpanjangan penahanan tersebut berlaku pula bagi jenis penahanan rumah dan penahanan kota.¹⁹⁷

Perbedaan cara pengurangan masa tahanan dari pidana yang dijatuhkan, didasarkan pada pertimbangan derajat pengekangan kebebasan pada masing-masing jenis penahanan. Derajat pengekangan kebebasan yang tertinggi ada pada jenis penahanan Rutan, kemudian

¹⁹⁶ R. Wiyono, *Op. Cit.*, hlm. 42.

¹⁹⁷ *Ibid.*

baru disusul oleh derajat pengurangan kebebasan yang berlaku pada tahanan rumah dan tahanan kota.¹⁹⁸

Perbedaan jumlah pengurangan masa penahanan rutan dan penahanan rumah atau kota tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa penahanan rutan dirasakan sebagai bentuk penahanan yang paling berat dibandingkan dengan jenis penahanan rumah atau kota. Perbandingan tersebut antara lain dapat digambarkan sebagai berikut:

- 1) Penahanan rutan dilaksanakan di rutan, sedangkan penahanan rumah atau kota dilaksanakan di rumah kediaman atau kota di mana tersangka/terdakwa berdiam.
- 2) Pelaksanaan penahanan Rutan tuntut atau terikat pada tata tertib/disiplin tahanan sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor : M.04-UM01.06 Tahun 1983, sedang pada penahanan rumah atau kota tidak terikat pada ketentuan tersebut kecuali mengenai pengawasan. Umpamanya bila tersangka atau terdakwa hendak meninggalkan rumah atau kota, ia harus mendapat izin dari instansi yang menahan.
- 3) Tersangka atau terdakwa yang menjalani penahanan rutan tinggal terpisah dari keluarganya, dalam hal tersangka atau terdakwa menjalani penahanan rumah atau kota, ia tetap berada dalam lingkungan keluarganya.
- 4) Dalam hal tersangka atau terdakwa sakit, perawatan terikat pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri

¹⁹⁸ *Ibid.*

Kehakiman di atas, tetapi tidak demikian bagi tersangka atau terdakwa yang menjalani tahanan rumah atau kota.¹⁹⁹

Dari perbedaan-perbedaan di atas, sudah jelas bahwa penahanan rumah dan penahanan kota dirasakan lebih ringan bila dibandingkan dengan penahanan Rutan. Sehubungan dengan cara pengurangan tahanan tersebut M. Yahya Harahap menyatakan: “Caranya diatur dalam Pasal 22 ayat (5), yang membedakan pengurangan masa penahanan ditinjau dari segi jenis penahanannya sendiri. Makin ringan jenis penahanannya, semakin kecil jumlah pengurangannya. Semakin berat jenis penahanannya semakin penuh jumlah pengurangannya, seperti dapat dibaca sebagai berikut:

- 1) Penahanan rumah tahanan negara, pengurangannya sama dengan jumlah masa penahannya. Jadi, kalau masa penahanan harus dikurangkan secara berbanding 1 hari dengan 1 hari.
- 2) Penahanan rumah, pengurangannya sama dengan $\frac{1}{3}$ x jumlah masa penahanan. Jadi, kalau jumlah masa penahanan rumah yang dialami oleh seseorang misalnya 50 hari, maka pengurangannya $\frac{1}{3}$ x 50 hari.
- 3) Penahanan kota, jumlah pengurangan masa penahanannya sama dengan $\frac{1}{5}$ x jumlah masa penahanan kota yang telah dijalani seseorang. Jika seseorang telah dikenakan penahanan kota selama

¹⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 43.

50 hari, jumlah pengurangan masa penahanan adalah $1/5 \times 50$ hari.²⁰⁰

Dari cara memperhitungkan pengurangan masa tahanan yang telah diuraikan tersebut tampak ada perbedaan berat ringannya kualitas jenis penahanan. Berat ringannya kualitas penahanan, telah mendorong pembuat undang-undang untuk membuat perbedaan dalam pengurangan masa penahannya dalam keputusan hakim”.

Hak tersangka pada pemeriksaan penyidikan dan terdakwa menurut KUHAP adalah sebagai berikut:

- 1) Pasal 50 ayat (1), (2) dan (3) KUHAP, Hak untuk segera diperiksa, diajukan ke pengadilan dan diadili.
- 2) Pasal 51 butir a dan b KUHAP, Hak untuk mengetahui dengan jelas dan bahasa yang dimengerti olehnya tentang apa yang disangkakan dan apa yang didakwakan.
- 3) Pasal 52 KUHAP, Hak untuk memberikan keterangan secara bebas kepada penyidik dan hakim seperti tersebut di muka
- 4) Pasal 53 ayat (1) KUHAP, Hak untuk mendapat juru bahasa
- 5) Pasal 54 KUHAP, Hak untuk mendapat bantuan hukum pada setiap tingkat pemeriksaan
- 6) Pasal 55 KUHAP, Hak untuk mendapat nasihat hukum dari penasehat hukum yang ditunjuk oleh pejabat yang bersangkutan

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 44.

pada semua tingkat pemeriksaan bagi tersangka atau terdakwa yang diancam pidana mati dengan biaya cuma-cuma.

- 7) Pasal 57 ayat (2) KUHAP, Hak tersangka atau terdakwa yang berkebangsaan asing untuk menghubungi dan berbicara dengan perwakilan negaranya
- 8) Pasal 58 KUHAP, Hak untuk menghubungi dokter bagi tersangka atau terdakwa yang ditahan.
- 9) Pasal 59 dan 60 KUHAP, Hak untuk diberitahu kepada keluarganya atau orang lain yang serumah dengan tersangka atau terdakwa yang ditahan untuk mendapat bantuan hukum atau bagi jaminan bagi penangguhannya dan hak untuk berhubungan dengan keluarga yang dimaksud yang sama di atas.
- 10) Pasal 61 KUHAP, Hak untuk dikunjungi sanak keluarga yang tidak ada hubungan dengan perkara tersangka atau terdakwa. Untuk kepentingan pekerjaan atau untuk kepentingan kekeluargaan.
- 11) Pasal 62 KUHAP, Hak tersangka atau terdakwa untuk berhubungan surat-menyurat dengan penasehat hukumnya
- 12) Pasal 65 KUHAP, Hak tersangka atau terdakwa untuk menghubungi dan menerima kunjungan rohaniwan.
- 13) Pasal 65 KUHAP, Hak tersangka atau terdakwa untuk mengajukan saksi dan ahli yang *a de charge*
- 14) Pasal 68 KUHAP, Hak tersangka atau terdakwa untuk menuntut ganti kerugian

15) Pasal 29 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Hak terdakwa (pihak yang diadili) untuk menuntut terhadap hakim yang mengadili perkaranya.

b. Penuntutan

Pasal 1 butir 7 KUHAP menjelaskan bahwa:

Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur undang-undang dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.

Menurut Pasal 1 butir 6 KUHAP:

- a) Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang melakukan penuntutan serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b) Penuntut umum adalah jaksa yang telah diberi wewenang melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim

c. Pemeriksaan akhir

Kekuasaan untuk mengadili perkara pidana, mengaitkan wewenang untuk mengadili (kompetensi) pemberian kekuasaan mengadili (*atributif*) dan wewenang berdasarkan pembagian kekuasaan

di pengadilan negeri. Pasal 144 KUHAP menentukan bahwa:

Penuntut umum dapat mengubah surat dakwaan sebelum hari sidang, baik dengan tujuan untuk menyempurnakan atau tidak melanjutkan penuntutannya. Perubahan tersebut hanya dapat dilakukan satu kali, selambat-lambatnya tujuh hari sebelum dimulai.

KUHAP menghendaki digunakannya asas keselarasan, keseimbangan dan keserasian, dimana di satu pihak memberikan hak kepada tersangka/terdakwa, dan untuk merealisasikan hak itu, undang-

undang menentukan tentang memberikan kewajiban dalam pemenuhannya secara maksimal.

Dapat dikatakan juga bahwa asas ini mencerminkan “prinsip legalitas” sebagai salah satu ciri dari negara hukum yang kita anut, dan memperhatikan adanya hubungan antara *the rule of the law* dan negara hukum.

Pemeriksaan perkara pidana di pengadilan sebagai berikut:

1) Pembacaan surat dakwaan

Pada hari sidang yang ditentukan, pemeriksaan perkara dimulai. Hadir dalam pemeriksaan itu hakim, jaksa dan panitera. Sidang dibuka oleh hakim ketua dengan mengetok palu di meja sidang dengan mengucapkan sidang dibuka untuk umum.²⁰¹

Kepada juru panggil, hakim memerintahkan agar terdakwa disuruh masuk, jika ia tadinya dibelenggu, sekarang dilepas belenggunya. Terdakwa duduk tertib di muka hakim kemudian ditanyai oleh hakim: siapakah namanya, berapa umurnya, di mana tempat tinggalnya, apa pekerjaannya, dan sebagainya. Semua ini untuk meyakinkan hakim, bahwa yang hadir di depannya itu adalah terdakwa yang sebenarnya. Kepada terdakwa diminta perhatiannya, agar mulai saat itu ia memperhatikan apa-apa yang akan dibicarakan di sidang selanjutnya.²⁰²

²⁰¹ Evi Hartanti, 2005, *Op. Cit.*, hlm. 63.

²⁰² *Ibid.*

Hakim mempersilahkan jaksa membaca surat dakwaan dan setelah selesai pembacaan tersebut hakim menyimpulkan secara sederhana dan menerangkan apa yang pada pokoknya dituduhkan kepada terdakwa. Jika bagi terdakwa sudah terang apa yang dituduhkan serta bagian mana yang diakuinya dan bagian mana yang diingkarinya, dan hakim memperingatkan kepada terdakwa akan hak untuk membela diri. Baik dilakukan sendiri maupun dengan perantaraan seorang pengacara.²⁰³

Yang hendak diketahui oleh hakim dari terdakwa, yaitu apakah semua unsur perbuatan pidana yang dituduhkan benar terbukti dalam pemeriksaan sidang. Untuk itu, hakim dengan cermat memperhatikan bunyi ketentuan pidana yang dituduhkan kepada terdakwa.

Surat dakwaan berisi hal-hal yang dituduhkan kepada terdakwa. Dalam pembacaan surat dakwaan, jaksa sebagai penuntut umum merupakan wakil negara, oleh sebab itu dalam menjalankan tugasnya harus selalu mengutamakan kepentingan negara dan kepentingan rakyat serta bersikap obyektif.²⁰⁴

Pasal 143 ayat (2) KUHAP menentukan syarat surat dakwaan sebagai berikut:

“Surat dakwaan yang diberi tanggal dan ditandatangani serta berisi:

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*

- a) nama lengkap, tempat lahir, umur atau tanggal lahir, jenis kelamin, kebangsaan, tempat tinggal, agama, dan pekerjaan tersangka;
- b) uraian secara cermat, jelas, dan lengkap mengenai tindak pidana yang didakwakan dengan menyebutkan waktu dan tempat tindak pidana yang didakwakan dengan menyebutkan waktu dan tempat tindak pidana itu dilakukan.”

Dengan demikian, terdakwa hanya dapat dipidana jika terbukti telah melakukan delik yang tercantum dalam surat dakwaan. Jika terdakwa terbukti melakukan delik tetapi tidak disebut dalam dakwaan itu, ia tidak dapat dipidana.

Perumusan dakwaan tidak perlu mengikuti urutan unsur-unsur delik yang didakwakan. Misalnya unsur-unsur delik korupsi Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi urutannya adalah:

- a) melawan hukum;
- b) memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan;
- c) yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Untuk menyusun dakwaan, tidak perlu dimulai dengan melawan hukum. Dalam hukum pidana delik itu dibagi menjadi dua, yaitu perbuatan dan pertanggungjawaban. Pada perumusan delik di atas perbuatan adalah “memperkaya diri dan seterusnya” dan akibatnya “kerugian keuangan negara”, disusul dengan

“melawan hukum” yang dapat diartikan dalam delik ini sebagai “tanpa hak untuk menikmati hasil korupsi”

2) Nota Keberatan (*Eksepsi*)

Dalam Pasal 156 KUHAP, Eksepsi adalah hak terdakwa untuk mengajukan keberatan setelah mendengar isi surat dakwaan. Hal ini diatur dalam Pasal 156 KUHAP, yaitu apabila terdakwa atau penasehat hukumnya setelah mendengar isi surat dakwaan berhak mengajukan keberatan (eksepsi) atas surat dakwaan tersebut. Eksepsi ini diajukan sebelum pengadilan memeriksa pokok perkaranya, jadi diajukan sebelum sidang yang pertama.

Eksepsi bertujuan untuk menghemat tenaga dan waktu dalam persidangan. Jika dari surat dakwaan itu sendiri sudah diketahui bahwa perkara dapat diputus atas dasar dakwaan itu (tanpa pemeriksaan di sidang pengadilan), perkara itu harus diputus tanpa pemeriksaan dalam sidang. Dengan cara ini, akan menghemat tenaga dan waktu sidang.

Pada dasarnya alasan yang dapat dijadikan dasar hukum mengajukan keberatan surat dakwaan dibatalkan, apabila surat dakwaan yang dibuat oleh penuntut umum tidak memenuhi ketentuan Pasal 143 atau melanggar ketentuan Pasal 144 ayat (2) dan (3) KUHAP, yaitu dakwaan tidak terang, dan tidak cermat dirumuskan unsur-unsur tindak pidana yang dilakukan, atau perubahan surat dakwaan yang dilakukan oleh penuntut umum

telah merubah peristiwa tindak pidana semula menjadi tindak pidana yang lain, atau perubahan surat dakwaan yang dilakukan oleh penuntut umum telah merubah peristiwa tindak pidana semula menjadi tindak pidana yang lain, atau tenggang waktu perubahan itu telah melampaui batas waktu 7 hari sebelum hari sidang dimulai, juga perubahan surat dakwaan tanpa menyampaikan turunan perubahan surat dakwaan kepada terdakwa.

Selain itu, dalam perkembangannya, eksepsi dapat diajukan karena penuntut umum melanggar ketentuan-ketentuan dalam KUHAP. Misalnya, dalam pemeriksaan tersangka dilanggar hak-hak tersangka sebagaimana disebutkan dalam Pasal-Pasal 50 sampai dengan 68 KUHAP. Salah satu hak tersangka adalah mendapatkan bantuan hukum. Pasal 56 berbunyi, (1) dalam hal tersangka atau terdakwa disangka atau didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana mati atau ancaman pidana lima belas tahun atau lebih atau bagi mereka yang tidak mampu yang diancam pidana lima tahun atau lebih yang tidak mempunyai penasihat hukum, pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan wajib menunjuk penasihat hukum bagi mereka. Jadi, jika seorang terdakwa dituduh melakukan korupsi, maka terdakwa tersebut wajib didampingi oleh penasihat hukum. Oleh karena itu, jika ini tidak dilakukan oleh

pejabat, maka surat dakwaan yang dibuat oleh Jaksa Penuntut Umum dapat dieksepsi batal demi hukum.

3) Pembuktian

Pembuktian meliputi barang bukti, yaitu barang yang dipergunakan terdakwa untuk melakukan suatu tindak pidana atau hasil dari suatu tindak pidana. Barang-barang ini disita oleh penyidik sebagai bukti dalam sidang pengadilan. Barang ini kemudian diberi nomor sesuai dengan nomor perkaranya, disegel, dan hanya dapat dibuka oleh hakim pada waktu sidang pengadilan. Dalam Pasal 181 ayat (1) ditentukan bahwa hakim ketua sidang memperlihatkan barang tersebut kepada terdakwa dan menanyakan apakah terdakwa kenal dengan barang tersebut.

Dalam hal penjatuhan putusan, sebelumnya harus dilakukan pembuktian. Pembuktian dalam sidang pengadilan perkara pidana merupakan sesuatu yang sangat penting karena tugas utama dari Hukum Acara Pidana adalah untuk mencari dan menemukan kebenaran materiil.

Pembuktian di sidang pengadilan untuk dapat menjatuhkan pidana, sekurang-kurangnya harus ada paling sedikit dua alat bukti yang sah dan didukung oleh keyakinan hakim. Hal ini tercantum dalam Pasal 183 KUHAP sebagai berikut:

Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak

pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya.

Dari ketentuan di atas dapat dipahami bahwa:

- a) sekurang-kurangnya harus ada dua alat bukti yang sah menurut undang-undang yang berlaku;
- b) atas dasar alat bukti yang sah tersebut hakim berkeyakinan bahwa perbuatan pidana telah terjadi dan terdakwa yang bersalah.²⁰⁵

Adapun yang dimaksud dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti, yaitu dua diantara alat bukti yang sah menurut ketentuan

Pasal 183 ayat (1) KUHAP sebagai berikut:

Alat bukti yang sah ialah

- a) keterangan saksi,
- b) keterangan ahli,
- c) surat,
- d) petunjuk, dan
- e) keterangan terdakwa.

Hukum Acara Pidana Indonesia menganut sistem pembuktian negatif, yang berarti hanya mengakui adanya alat-alat bukti yang sah yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di luar ketentuan tersebut bukan merupakan alat bukti yang sah. Ada 5 (lima) alat bukti yang disebut dalam Pasal 184 KUHAP, yaitu keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk, dan keterangan terdakwa.

²⁰⁵ R. Wiyono, *Op. Cit.*, hlm. 45.

Delik korupsi adalah sebagaimana juga delik pidana pada umumnya dilakukan dengan berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara, yang semakin canggih dan rumit. Sehingga banyak perkara-perkara/delik korupsi lolos dari “jaringan” pembuktian sistem KUHAP. Karena itu pembuktian undang-undang, mencoba menerapkan upaya hukum pembuktian terbalik, sebagaimana diterapkan dalam sistem beracara pidana di Malaysia.

Upaya pembentuk undang-undang ini, tidak tanggung-tanggung, karena baik dalam delik korupsi diterapkan dua sistem sekaligus, yakni sistem Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan sekaligus dengan sistem KUHAP. Kedua teori itu ialah penerapan hukum pembuktian dilakukan dengan cara menerapkan pembuktian terbalik yang bersifat terbatas atau berimbang dan yang menggunakan sistem pembuktian negatif menurut undang-undang (*negatief wettelijk overtuiging*). Jadi, tidak menerapkan teori pembuktian terbalik murni (*zuivere omskeering bewijstlast*), tetapi teori pembuktian terbalik terbatas dan berimbang.

Dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dikatakan pengertian “pembuktian terbalik yang bersifat terbatas dan berimbang”, yakni terdakwa mempunyai hak untuk membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi dan wajib memberikan keterangan tentang seluruh harta bendanya dan

harta benda isterinya atau suami, anak dan harta benda setiap orang atau korporasi yang diduga mempunyai hubungan dengan perkara yang bersangkutan untuk membuktikan dakwaannya.

Kata-kata “bersifat terbatas” di dalam memori asas Pasal 37 dikatakan bahwa terdakwa dapat membuktikan dalilnya bahwa “terdakwa tidak melakukan tindak pidana korupsi” Hal itu tidak berarti terdakwa tidak terbukti melakukan korupsi, sebab Penuntut Umum, masih tetap berkewajiban untuk membuktikan dakwaannya.

Kata-kata berimbang, mungkin lebih tepat “sebanding”, dilukiskan sebagai/berupa penghasilan terdakwa ataupun sumber penambahan harta benda terdakwa, sebagai *income* terdakwa dan perolehan harta benda, sebagai *output*. Antara *income* sebagai *input* yang tidak seimbang dengan *output*, atau dengan kata lain *input* lebih kecil dari *output*. Dengan demikian diasumsikan bahwa perolehan barang-barang sebagai *output* tersebut (misalnya berujud rumah-rumah, mobil-mobil, saham-saham, simpanan dollar dalam rekening bank dan lain-lainnya) adalah hasil perolehan dari tindak pidana korupsi yang didakwakan.

Dalam pemeriksaan delik korupsi ada dua Hukum Acara Pidana yakni Hukum Acara Pidana yang tercermin dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, sebagai penyimpangan dari

Hukum Acara pada KUHAP dan Hukum Acara Pidana yang termuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Menurut Pasal 12 B Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dinyatakan bahwa:

- a) Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya, dengan ketentuan sebagai berikut :
 - (1) yang nilainya Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) atau lebih, pembuktian bahwa gratifikasi tersebut bukan merupakan suap dilakukan oleh penerima gratifikasi;
 - (2) yang nilainya kurang dari Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah), pembuktian bahwa gratifikasi tersebut suap dilakukan oleh penuntut umum
- b) Pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan pidana denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

4) Pemeriksaan Saksi dan Saksi Ahli

Pemeriksaan saksi dan saksi ahli bertujuan untuk meneliti apakah keterangan yang berikan oleh terdakwa sama dengan keterangan yang diberikan oleh saksi. Menurut Pasal 160 ayat (1) sub b KUHP yang pertama kali diperiksa adalah korban yang menjadi saksi. Berbeda dengan praktik pemeriksaan yang selama ini dilakukan, menurut sistem KUHP pemeriksaan dimulai dengan mendengarkan saksi meskipun pada permulaan sidang yang dipanggil masuk adalah terdakwa terlebih dahulu.

Dalam pemeriksaan terdapat dua saksi, yaitu saksi *de charge* dan saksi *a de charge*. Saksi *de charge*, yaitu saksi yang memberatkan. Saksi ini diajukan sejak awal oleh penuntut umum. Adapun saksi *a de charge*, yaitu saksi yang meringankan terdakwa. Saksi ini diajukan oleh terdakwa atau penasehat hukumnya.

5) Keterangan Terdakwa

Disebutkan dalam Pasal 178 KUHAP, dalam hal pemeriksaan di persidangan di sini terdakwa tidak disumpah. Apabila dalam suatu perkara terdakwa atau saksi tidak dapat berbahasa Indonesia, pengadilan menunjuk seorang juru bahasa yang akan menjadi penghubung antara majelis hakim, penuntut umum, dan terdakwa. Juru bahasa harus bersumpah atau berjanji atas kebenaran yang diterjemahkan. Demikian juga terhadap terdakwa atau saksi yang bisu, tidak bisa menulis, dan tuli, pengadilan mengangkat orang agar berkomunikasi dengannya semua dibacakan dalam persidangan atas terjemahannya.

6) Tuntutan Pidana (*Requisitoir*)

Disebutkan dalam Pasal 180 KUHAP, apabila menurut pertimbangan majelis hakim pemeriksaan atas terdakwa dan para saksi serta bukti-bukti telah cukup, penuntut umum dipersilakan menyampaikan tuntutan pidana (*requisitoir*). Adapun isi surat tuntutan adalah identitas terdakwa, surat dakwaan, keterangan saksi/saksi ahli, keterangan terdakwa, barang bukti, hal-hal yang

meringankan serta yang memberatkan terdakwa, dan tuntutan (permohonan kepada hakim).

7) Pembelaan (*Pledoi*)

Disebutkan dalam Pasal 184 KUHAP, apabila penuntut umum telah membacakan tuntutannya, hakim ketua sidang memberi kesempatan kepada terdakwa dan penasehat hukumnya untuk menyampaikan pembelaan (*pledoi*). Isi pembelaan (*pledoi*), yaitu pendahuluan, isi dakwaan, fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan, teori hukum, kesimpulan, permohonan dan penutup.

8) Replik-Duplik

Disebutkan dalam Pasal 186 KUHAP, atas *pledoi* terdakwa, penuntut umum dapat memberi jawabannya, yang dikenal dengan istilah *replik*. Terdakwa dan penasehat hukumnya masih mempunyai kesempatan untuk menjawab *replik* ini. Jawaban itu disebut *duplik*.

Kesempatan terakhir untuk berbicara diserahkan kepada terdakwa dan penasehat hukumnya. Apabila pemeriksaan sudah dianggap selesai, hakim ketua sidang menyatakan bahwa pemeriksaan selesai dan dinyatakan ditutup. Pemeriksaan yang telah ditutup ini dapat dinyatakan dibuka kembali baik atas kewenangan hakim ketua sidang ataupun atas permintaan penuntut umum, terdakwa atau penasehat hukum dengan menyebutkan

alasan-alasannya. Ini dimaksudkan untuk menampung data tambahan sebagai bahan musyawarah hakim.

9) Kesimpulan

Disebutkan dalam Pasal 188 KUHAP, sesudah sidang dinyatakan ditutup, penuntut umum dan pembela masing-masing membuat kesimpulan yang menjadi dasar bagi majelis hakim untuk mengambil keputusan yang dilakukan dengan musyawarah antara para hakim. Musyawarah yang dilakukan oleh majelis hakim didasarkan kepada surat dakwaan dan segala sesuatu yang terbukti dalam sidang.

Sebelum membuat keputusan, hakim harus bermusyawarah dalam majelis hakim dengan cara meminta pendapat dari hakim termuda sampai hakim yang tertua.

10) Putusan Pengadilan

Di dalam KUHAP dijumpai tiga macam putusan pengadilan yang diatur dalam Pasal 191 ayat (1) dan (2), serta Pasal 193 ayat (1);

a) Putusan Bebas (*vrijspraak*)

Suatu putusan yang menyatakan bahwa kesalahan terdakwa atau perbuatan yang didakwakan kepadanya tidak terbukti secara sah dan meyakinkan. Dalam praktik putusan bebas yang lazim disebut putusan *acquittal*, yang berarti bahwa terdakwa dinyatakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan

tidak terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang didakwakan atau dapat juga disebut terdakwa tidak dijatuhi hukuman pidana.

Berdasarkan ketentuan Pasal 191 ayat (1) KUHP, putusan bebas terhadap pelaku tindak pidana korupsi atau tindak pidana pada umumnya dapat dijatuhkan karena:

- (1) dari pemeriksaan di sidang pengadilan
- (2) kesalahan terdakwa atas perbuatan yang didakwakan kepadanya tidak terbukti secara sah dan meyakinkan.

Adapun menurut penjelasan Pasal 191 ayat (1) KUHP yang dimaksud perbuatan yang didakwakan kepadanya tidak terbukti secara sah dan meyakinkan adalah tidak cukup bukti menurut pertimbangan hakim atas dasar pembuktian dengan menggunakan alat bukti menurut ketentuan hukum acara pidana.

Jadi, secara yuridis dapat disebutkan bahwa putusan bebas dapat diambil oleh majelis hakim apabila setelah memeriksa pokok perkara dan bermusyawarah beranggapan bahwa:

- (1) ketiadaan alat bukti seperti ditentukan asas minimum pembuktian menurut undang-undang secara negatif (*negatief wettelijke bewijs theorie*) sebagaimana dianut oleh KUHP. Jadi, pada prinsipnya majelis hakim dalam persidangan tidak dapat membuktikan tentang kesalahan

terdakwa serta hakim tidak yakin terhadap kesalahan tersebut;

(2) majelis hakim berpandangan terhadap asas minimum pembuktian yang ditetapkan oleh undang-undang telah terpenuhi, misalnya berupa adanya dua orang saksi atau adanya petunjuk, tetapi majelis hakim tidak yakin akan kesalahan terdakwa.²⁰⁶

b) Putusan lepas dari segala tuntutan hukum (*Rechtsvervolging*)

Berisi tentang alasan pembeda dan alasan pemaaf.

Putusan pelepasan dari segala tuntutan hukum (*Onslag van alle Rechtsvervolging*). Pada dasarnya ketentuan Pasal 191 ayat (2) KUHAP menyebutkan bahwa putusan pelepasan dari segala tuntutan hukum dapat terjadi apabila majelis hakim beranggapan: apa yang didakwakan kepada terdakwa memang terbukti secara sah dan meyakinkan; tetapi, sekalipun terbukti hakim berpendapat bahwa perbuatan yang didakwakan bukan merupakan tindak pidana.

Apabila dibandingkan antara putusan bebas dengan putusan pelepasan dari segala tuntutan hukum, dapat ditinjau dari beberapa segi berikut:

(1) Ditinjau dari segi pembuktian

Pada putusan pembebasan, perbuatan tindak pidana yang didakwakan kepada terdakwa “tidak terbukti” secara sah

²⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 48.

dan meyakinkan. Jadi, tidak memenuhi asas pembuktian menurut penilaian hakim atas dasar pembuktian menurut undang-undang secara negatif serta tidak memenuhi asas batas minimum pembuktian yang diatur dalam Pasal 183 KUHAP. Lain halnya dengan putusan pelepasan dari segala tuntutan hukum, apa yang didakwakan kepada terdakwa cukup terbukti secara sah, baik dinilai dari segi pembuktian menurut undang-undang maupun dari segi batas minimum pembuktian yang diatur dalam Pasal 183 KUHAP. Akan tetapi, perbuatan yang terbukti tadi “tidak merupakan tindak pidana”.

(2) Ditinjau dari segi penuntutan

Pada putusan pembebasan, perbuatan yang dilakukan dan didakwakan kepada terdakwa benar-benar perbuatan tindak pidana yang harus dituntut dan diperiksa di sidang “pengadilan pidana”. Dari segi penilaian pembuktian, pembuktian yang ada tidak cukup mendukung keterbukaan kesalahan terdakwa. Oleh karena itu, kesalahan terdakwa tidak terbukti. Karena kesalahan terdakwa tidak terbukti, terdakwa “diputus bebas” dan membebaskan dirinya dari ancaman pidana yang diancam pada pasal tindak pidana yang didakwakan kepadanya. Adapun pada putusan

pelepasan dari segala tuntutan hukum bukan merupakan perbuatan tindak pidana.²⁰⁷

c) Pidanaan (*veroordeling*)

Putusan yang dijatuhkan pada terdakwa oleh hakim apabila kesalahan terdakwa dianggap terbukti secara sah dan meyakinkan. Dalam Pasal 193 ayat (1) KUHP, Putusan pidana dalam tindak pidana korupsi dapat terjadi apabila perbuatan yang didakwakan kepada terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan menurut hukum bersalah melakukan tindak pidana yang didakwakan maka majelis hakim akan menjatuhkan pidana. Pengadilan dalam menjatuhkan putusan pidana dapat memerintahkan supaya terdakwa tersebut ditahan apabila tindak pidana yang dilakukan itu diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih, atau apabila tindak pidana yang dilakukan diatur dalam Pasal 21 ayat (4) huruf b KUHP dan terdapat cukup alasan untuk itu. Pada Pasal 193 ayat (2) KUHP, dalam hal terhadap terdakwa dilakukan suatu penahanan maka pengadilan dapat menetapkan terdakwa tetap berada dalam tahanan atau membebaskannya, apabila terdapat cukup alasan untuk itu.

4. Bentuk Putusan Hakim dalam Tindak Pidana Korupsi

Putusan menurut buku “Peristilahan Hukum dan Praktik” yang dikeluarkan oleh Kejaksaan Agung RI Tahun 1985 adalah hasil atau

²⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 49.

kesimpulan dari sesuatu yang telah dipertimbangkan dan dinilai dengan semasak-masaknya yang dapat berbentuk tertulis ataupun lisan. Ada pula yang mengartikan putusan sebagai terjemahan dari kata vonis, yaitu hasil akhir dari pemeriksaan perkara di sidang pengadilan.

Banyaknya definisi mengenai putusan ini disebabkan Indonesia mengadopsi peraturan perundang-undangan dari Belanda beserta istilah-istilah hukumnya, diterjemahkan oleh ahli bahasa, dan bukan oleh ahli hukum. Hal ini mengakibatkan ketidakcermatan penggunaan istilah-istilah hukum pada saat sekarang. Sebagai contoh, yaitu kesalahan menyamakan istilah putusan dan keputusan namun hal tersebut merupakan sesuatu yang sama sekali berbeda.²⁰⁸

Pengambilan putusan oleh majelis hakim dilakukan setelah masing-masing hakim anggota majelis mengemukakan pendapat atau pertimbangan serta keyakinan atas suatu perkara lalu dilakukan musyawarah untuk mufakat. Ketua majelis berusaha agar diperoleh permufakatan bulat. Jika permufakatan bulat tidak diperoleh, putusan diambil dengan suara terbanyak. Adakalanya para hakim berbeda pendapat atau pertimbangan sehingga suara terbanyak pun tidak dapat diperoleh. Jika hal tersebut terjadi maka putusan yang dipilih adalah pendapat hakim yang paling menguntungkan terdakwa. Pelaksanaan (proses) pengambilan putusan tersebut dicatat dalam buku himpunan putusan yang disediakan secara khusus untuk itu yang sifatnya rahasia.

Adapun macam-macam putusan hakim adalah:

²⁰⁸ R. Wiyono, *Op. Cit.*, hlm. 52.

a. Putusan yang menyatakan tidak berwenang mengadili

Dalam hal menyatakan tidak berwenang mengadili ini dapat terjadi setelah persidangan dimulai dan jaksa penuntut umum membacakan surat dakwaan maka terdakwa atau penasehat hukumnya diberi kesempatan untuk mengajukan eksepsi (tangkisan). Eksepsi tersebut antara lain dapat menyatakan bahwa pengadilan negeri tersebut tidak memiliki kompetensi (wewenang) baik secara relatif maupun absolut untuk mengadili perkara tersebut. Jika majelis hakim berpendapat sama dengan penasehat hukum maka dapat dijatuhkan putusan bahwa pengadilan negeri tidak berwenang mengadili.²⁰⁹

b. Putusan yang menyatakan bahwa dakwaan batal demi hukum

Putusan yang menyatakan bahwa dakwaan batal demi hukum dapat dijatuhkan dengan memenuhi syarat-syarat yang ada. Syarat dakwaan batal demi hukum dicantumkan dalam Pasal 153 ayat (4) KUHAP yang rumusannya sebagai berikut.

Surat dakwaan yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) batal demi hukum

Mengenai surat dakwaan yang batal demi hukum ini dapat didasarkan pada yurisprudensi yaitu Putusan Mahkamah Agung Registrasi Nomor: 808/K/Pid/1984 tanggal 6-6-1985 yang menyatakan:

Dakwaan tidak cermat, kurang jelas, dan tidak lengkap harus dinyatakan batal demi hukum.

²⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 53.

c. Putusan yang menyatakan bahwa dakwaan tidak dapat diterima

Putusan yang menyatakan bahwa dakwaan tidak dapat diterima pada dasarnya terkait dengan kekurangcermatan penuntut umum.

Sebab putusan tersebut dijatuhkan karena:

- 1) pengaduan yang diharuskan bagi penuntutan dalam delik aduan tidak ada.
- 2) perbuatan yang didakwakan kepada terdakwa sudah pernah diadili (*nebis in idem*), dan
- 3) hak untuk penuntutan telah hilang karena daluwarsa (*verjaring*).²¹⁰

d. Putusan yang menyatakan bahwa terdakwa lepas dari segala tuntutan hukum.

Menurut Pasal 191 ayat (2) KUHAP, Putusan dijatuhkan jika pengadilan berpendapat bahwa perbuatan yang didakwakan kepada terdakwa terbukti, tetapi perbuatan tersebut bukan tindak pidana maka terdakwa diputus lepas dari segala tuntutan hukum.

Terdakwa lepas dari segala tuntutan hukum dapat disebabkan:

- 1) materi hukum pidana yang didakwakan tidak cocok dengan tindak pidana.
- 2) terdapat keadaan-keadaan istimewa yang menyebabkan terdakwa tidak dapat dihukum. Keadaan istimewa tersebut antara lain:
 - a) tidak mampu bertanggung jawab (Pasal 44 KUHAP),
 - b) melakukan di bawah pengaruh daya paksa / *overmacht* (Pasal 48 KUHP),

²¹⁰ *Ibid.*, hlm. 54.

- c) adanya pembelaan terpaksa (Pasal 49 KUHP),
 - d) adanya ketentuan undang-undang (Pasal 50 KUHP), dan
 - e) adanya perintah jabatan (Pasal 51 KUHP).
- e. Putusan bebas

Menurut Pasal 191 ayat (1) KUHP, putusan bebas dijatuhkan jika pengadilan berpendapat bahwa dari hasil pemeriksaan di persidangan, kesalahan terdakwa atas perbuatan yang didakwakan kepada terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan maka terdakwa diputuskan bebas.

Pada penjelasan pasal tersebut, untuk menghindari penafsiran yang kurang tepat, yaitu yang dimaksud dengan “perbuatan yang didakwakan padanya tidak terbukti sah dan meyakinkan” adalah tidak cukup terbukti menurut penilaian hakim atas dasar pembuktian dengan menggunakan alat bukti menurut ketentuan hukum acara pidana.²¹¹

- f. Putusan pemidanaan pada terdakwa

Pemidanaan dapat dijatuhkan jika pengadilan berpendapat bahwa terdakwa bersalah melakukan tindak pidana yang didakwakan padanya (Pasal 193 ayat (1) KUHP). Hakim dalam hal ini membutuhkan kecermatan, ketelitian serta kebijaksanaan memahami setiap hal yang terungkap dalam persidangan. Sebagai hakim ia berusaha untuk menetapkan suatu hukuman yang dirasakan oleh

²¹¹ *Ibid.*, hlm. 55.

masyarakat dan oleh terdakwa sebagai suatu hukuman yang setimpal dan adil.

Untuk mencapai penjatuhan yang setimpal dan adil hakim harus memperhatikan:

- 1) Sifat tindak pidana,
- 2) Ancaman hukuman terhadap tindak pidana,
- 3) Keadaan dan suasana waktu dilakukannya tindak pidana,
- 4) Pribadi terdakwa,
- 5) Sebab-sebab melakukan tindak pidana,
- 6) Sikap terdakwa dalam pemeriksaan, dan
- 7) Kepentingan umum.

Berdasarkan hasil pemeriksaan di sidang pengadilan dengan bertitik tolak kepada surat dakwaan, pembuktian, musyawarah majelis hakim, dan mengacu pada Pasal 191 ayat (1) dan (2) serta Pasal 193 ayat (1) KUHAP maka bentuk dari putusan hakim kepada terdakwa tindak pidana korupsi dapat berupa putusan bebas (*vrijspraak*) dan putusan pemidanaan (*veroordeling*).²¹²

5. Pendekatan Sistem dan Strategi Pemberantasan Tindak Pidana

Korupsi

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) sudah merupakan subkultur yang hidup subur di dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

²¹² *Ibid.*, hlm. 61.

Bahkan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) inipun tumbuh subur di beberapa negara Asia dan Afrika. Bila kita cermati hasil riset lembaga-lembaga internasional terbukti bahwa pada umumnya negara-negara tertentu di Asia dan Afrika menduduki ranking tertinggi dalam korupsi jika dibandingkan dengan negara-negara di Eropa dan Amerika Serikat.²¹³

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sejarah peradaban bangsa-bangsa sehingga Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) tidak dapat dihilangkan melainkan dapat dikurangi agar tidak merusak tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Di beberapa negara maju seperti Jepang, Inggris, Amerika Serikat, dan Perancis, Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) tidak dapat tumbuh subur disebabkan sistem kehidupan masyarakat yang demokratis di mana kontrol parlemen sangat kuat dan dalam penyelenggaraan negara mengedepankan transparansi (*transparency*) profesionalisme (*professionalism*), akuntabilitas (*accountability*), supremasi hukum (*supremacy of law*), dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Kelima ciri tersebut merupakan kunci keberhasilan untuk dapat menciptakan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa atau "*good governance*".²¹⁴

Indonesia sebagai salah satu negara di Asia dan baru memasuki sistem kehidupan ketatanegaraan dan sistem kehidupan masyarakat baru menuju era demokratisasi, baru saja menyelesaikan satu agenda penting dalam sejarah perjalanan bangsa selama kurang lebih 50 tahun sejak

²¹³ Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi, Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Bandung: Mandar Maju, 2004, hlm. 16.

²¹⁴ *Ibid.*

kemerdekaannya. Agenda reformasi yang dicanangkan bangsa Indonesia pasca pemerintahan Orde Baru adalah memasuki suatu sistem baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang meninggalkan sistem kehidupan lama dengan ciri budaya paternalistik dan keunggulan feodalisme. Sistem baru yang diharapkan adalah sistem demokrasi dalam seluruh bidang baik bidang politik, ekonomi, hukum maupun dalam bidang sosial budaya.²¹⁵

Esensi era reformasi adalah perubahan sikap mental yang mendasar dari seluruh lapisan masyarakat terutama sikap mental elit politik untuk segera meninggalkan budaya paternalistik dan keunggulan feodalisme yang sering terbukti melecehkan dan menegaskan supremasi hukum dengan mengedepankan kekuasaan semata-mata, menutup transparansi dan berlindung di balik rahasia jabatan semata-mata, merendahkan komitmen pertanggungjawaban sebagai penyelenggara aparatur, merendahkan kode etik profesi dan tanggung-jawab profesi, dan tidak menghargai perlindungan hak asasi manusia.²¹⁶

Era reformasi yang dituju oleh bangsa Indonesia adalah suatu tatanan baru dalam kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang dilandaskan kepada kelima ciri kehidupan sebagaimana diuraikan di atas. Untuk menciptakan kondisi tersebut bukanlah sesuatu yang mudah dan akan menghadapi tantangan yang sangat berat karena dalam abad 21 perkembangan globalisasi menuntut kesetaraan dan kesejajaran kemampuan yang paripurna serta dapat memelihara keseimbangan

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ *Ibid.*, hlm. 17.

kehidupan di dalam mengikuti perkembangan negara-negara yang telah maju. Implikasi keikutsertaan Indonesia dalam GATT/WTO sudah terbukti bukanlah sesuatu yang mudah untuk diwujudkan dalam kurun waktu yang singkat.²¹⁷

Tuntutan perkembangan era globalisasi ini memaksa pemerintah Indonesia untuk segera melaksanakan penataan kembali secara total seluruh bidang kehidupan baik bidang politik, hukum, ekonomi dan perdagangan, perbankan maupun dalam bidang sosial dan budaya.²¹⁸

Penataan kembali seluruh bidang kehidupan tersebut di atas harus sejalan dengan dan didukung oleh perubahan sikap mental bangsa Indonesia sebagaimana diuraikan di atas; dan perubahan sikap mental tersebut tidak akan terjadi dengan sendirinya tanpa didukung oleh kemauan kuat seluruh komponen bangsa terutama para elit politik untuk bersama-sama menegakkan kelima ciri kehidupan berdemokrasi tersebut.²¹⁹

Modal dasar yang cukup tangguh sebagai fundamen yang dapat mengikat seluruh komponen bangsa adalah pembentukan hukum yang relevan dan dapat mencegah serta memberantas yang mengancam kehidupan demokrasi (virus Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)).

Pranata hukum baru harus dapat mengantisipasi kelemahan-kelemahan dalam setiap peraturan perundang-undangan yang telah berlaku

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*

yang rentan terhadap berjangkitnya virus Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) di segala bidang kehidupan.

Pembentukan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme merupakan langkah strategis yang dilakukan pemerintah untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baik dan berwibawa (*good governance*). Langkah strategis ini dapat dilihat dari hal-hal sebagai berikut:

- a. Sasaran Undang-undang Nomor 28/1999 adalah para penyelenggara negara yang meliputi: Pejabat Lembaga Tertinggi Negara, Lembaga Tinggi Negara, Gubernur, Walikota/Bupati, Hakim, Polisi, Jaksa, Pejabat BUMN/D, dan Pimpro/Bendaharawan Proyek.
- b. Undang-undang Nomor 28/1999 merupakan rambu-rambu moral dan merupakan kebijakan hukum yang bersifat preventif dengan mengedepankan regulasi yang bersifat administratif.
- c. Undang-undang Nomor 28/1999 telah memerintahkan pembentukan Komisi Pemeriksa Harta Kekayaan Penyelenggara Negara yang merupakan lembaga independen dan terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat dengan memiliki wewenang dan penyelidikan.
- d. Undang-undang Nomor 28/1999 telah mengatur partisipasi publik ke dalam penyelenggaraan negara.

- e. Undang-undang Nomor 28/1999 telah menegakkan perbuatan kolusi dan nepotisme sebagai tindak pidana (baru) dari berdiri sendiri.²²⁰

Pasangan harmonis Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 untuk menciptakan "*good governance*" adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diharapkan dapat membentuk kultur baru tandingan yaitu kultur anti korupsi. Pasangan harmonis tersebut didukung oleh karakteristik khusus Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi antara lain sebagai berikut:

- a. Undang-undang ini telah merumuskan tindak pidana korupsi sebagai delik formil bukan delik materiil sehingga pengembalian keuangan negara tidak menghapuskan penuntutan terhadap terdakwa, melainkan hanya merupakan faktor yang meringankan pidana;
- b. Undang-undang ini mencantumkan korporasi, di samping perorangan sebagai subyek hukum;
- c. Undang-undang ini mencantumkan sistem pembuktian terbalik terbatas atau berimbang (*balanced burden of Proof*);
- d. Undang-undang ini mencantumkan yurisdiksi ke luar batas teritorial atau *extra teritorial jurisdiction*;
- e. Undang-undang ini mencantumkan ancaman pidana minimum di samping ancaman pidana maksimum;

²²⁰ *Ibid.*, hlm. 18.

- f. Undang-undang ini mencantumkan ancaman pidana mati sebagai unsur pemberatan dalam hal-hal tertentu seperti negara dalam keadaan bahaya, terjadi bencana alam nasional, tindak pidana korupsi dilakukan sebagai pengulangan tindak pidana atau negara dalam keadaan krisis ekonomi;
- g. Undang-undang ini mengatur tentang pembekuan rekening tersangka/terdakwa (*freezing*) yang dapat dilanjutkan dengan penyitaan (*seizure*);
- h. Undang-undang ini mencantumkan tentang peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi, dipertegas dan diperluas sehingga perlindungan atas saksi pelapor lebih optimal, dan
- i. Undang-undang ini mengamanatkan pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai lembaga yang independen, terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat.²²¹

Seluruh karakteristik yang dimiliki oleh Undang-undang Korupsi yang baru tersebut di atas diharapkan dapat menjadi pendamping yang keras dan kuat atas Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Dalam waktu dekat pemerintah telah selesai menyusun rancangan undang-undang tentang pencucian uang (*money laundering*) yang mengatur tata cara pelaporan transaksi keuangan yang mencurigakan

²²¹ Darwan Prinst, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002, hlm. 125.

(*suspicious transaction*) baik di dalam negeri maupun lintas batas territorial atau antar negara sehingga diharapkan lalu lintas uang yang mencurigakan dan berasal dari hasil suatu tindak pidana (*predicate offences*) seperti tindak pidana narkoba/psikotropika, tindak pidana korupsi, tindak pidana perbankan dan lain-lain dapat disita dan para pelakunya dijatuhi pidana. Di dalam rancangan undang-undang tentang pencucian uang telah ditetapkan bahwa perbuatan mencuci uang (memulihkan kembali status uang hasil kejahatan menjadi uang produktif) merupakan tindak pidana yang berdiri sendiri.

Kebutuhan undang-undang tentang pencucian uang sudah sangat mendesak karena banyak harta kekayaan hasil suatu tindak pidana tidak dapat dilacak secara optimal melalui cara-cara investigasi yang klasik sesuai KUHAP. Di dalam undang-undang ini telah diatur cara investigasi baru yaitu dimungkinkan dilakukan penyidikan terhadap rekening pihak ketiga yang menerima uang dari tersangka, dan diatur alas bukti baru yang tidak diatur dalam KUHAP seperti media elektronika dan sebagainya. Keberadaan undang-undang tentang pencucian uang di kemudian hari, undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi (Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999), dan undang-undang tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) (Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999) merupakan tritunggal yang diharapkan dapat membebaskan atmosfer Indonesia dari bencana kebobrokan baik di

bidang sikap mental dan perilaku penyelenggara negara dan di bidang ekonomi dan keuangan.²²²

Perhatian terhadap masalah korupsi sudah merupakan agenda tersendiri di dalam peraturan internasional. Hal ini terbukti dari agenda Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang telah menugasi CICIP yang berpusat di Wina untuk menyiapkan dan mengkaji sebuah naskah tentang "*Convention Against Corruption*" serta mengundang seluruh negara anggota untuk ikut aktif dalam sidang komite persiapan untuk membahas konvensi tersebut.

Indonesia termasuk salah satu negara anggota PBB yang ikut mendukung lahirnya konvensi tersebut dan sekaligus menyampaikan konsep ketentuan tentang sistem pembuktian terbalik. Usul Indonesia tersebut mendapat sambutan yang hangat dari negara anggota PBB sehingga patutlah kita di tanah air melaksanakan sistem tersebut sebaik-baiknya. Komitmen pemerintah Republik Indonesia dalam ajang pertemuan internasional tersebut harus konsisten dengan tindakan nyata di dalam negeri terhadap perkara korupsi. Jika di dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 telah ditetapkan korupsi sebagai pelanggaran hak-hak ekonomi dan sosial rakyat (pelanggaran HAM), maka implementasi dan kinerja aparaturnya pun harus sejalan dengan visi tersebut, apalagi di dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 sudah dimasukkan sistem pembuktian terbalik yang lebih memudahkan tugas-

²²² Romli Atmasasmita, *Op. Cit.*, hlm. 54.

tugas Jaksa Penuntut Umum dibandingkan dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971. Bahkan di dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 telah ditegaskan, bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghentikan penuntutan terhadap terdakwa korupsi.. Seluruh substansi undang-undang tersebut sudah juga menjadi bahan bahasan dan acuan komite persiapan yang membahas Konvensi tersebut di atas sehingga sudah sepatutnya pemerintah khusus aparaturnya penegak hukum lebih serius dan konsisten dalam penerapan kedua undang-undang tersebut.

Dalam perjalanan langkah pemerintah untuk memberantas korupsi sudah banyak wacana yang dikembangkan oleh para pakar dan praktisi hukum ataupun pengamat, yaitu:

“Wacana yang dikembangkan pertama, ketentuan mengenai kerugian keuangan negara sebagai salah satu unsur pembuktian dalam perkara korupsi telah dimanipulasi sehingga banyak terdakwa korupsi lolos dari penuntutan dengan alasan sudah dikembalikan kepada negara. Wacana mengenai masalah tersebut sudah diatasi dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menegaskan bahwa pengembalian (kerugian) keuangan negara tidak dapat dijadikan pertimbangan menghentikan penuntutan”.

Wacana kedua, Kejaksaan sulit untuk membuktikan bahwa terdakwa telah merugikan keuangan negara dan harta kekayaannya hasil dari korupsi. Wacana mengenai hal tersebut sudah diakomodasi dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-

undang Nomor 31 Tahun 1999 yang memasukkan sistem pembuktian terbalik dan berlaku bagi terdakwa di muka sidang pengadilan. Kekhawatiran memberlakukan sistem tersebut pada tahap penyidikan ialah tersangka akan dijadikan obyek pemeriksaan dan rentan terhadap penyalahgunaan wewenang, termasuk kemungkinan pemerasan oleh aparaturnya penegak hukum.

Wacana ketiga, perlu dimasukkannya ketentuan peralihan. Wacana ini sudah diwujudkan ke dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Undang-undang tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999.

Wacana keempat, wacana tentang perlu adanya ketentuan perlindungan saksi. Kini Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia sedang menyusun Rancangan Undang-undang Perlindungan Saksi dan Korban.

Wacana kelima yang berkembang, ialah urgensi pembentukan Komisi Anti Korupsi yang independen sebagaimana diperintahkan dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999. Wacana ini sudah secara komprehensif dimuat dalam Rancangan Undang-undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) yang kini sudah di tangan DPR-RI.

Wacana keenam yang muncul ialah perlu dipertimbangkan adanya penghapusan (abolisi) terhadap para koruptor di masa lalu dengan imbalan mereka mengembalikan kekayaannya kepada negara. Wacana keenam ini

muncul melihat praktik pemberantasan di Hongkong yang pada awal pembentukan Komisi Anti Korupsi terjadi hambatan pemberantasan korupsi di lingkungan Kepolisian sehingga Gubernur Hongkong waktu itu segera mengeluarkan maklumat pengampunan untuk kasus sebelum tahun 1976 dan terhitung sejak tahun 1976 maka pemberantasan dilaksanakan tanpa tebang pilih.²²³

Wacana tersebut dalam konteks pemberantasan korupsi di Indonesia diajukan dengan berlandaskan asas manfaat sehingga muncul pemikiran bahwa seyogyanya pemerintah saat ini menetapkan prioritas mana yang harus didahulukan, pengembalian uang kepada negara atau memenjarakan koruptor. Wacana yang berkembang sejak tiga tahun yang lalu dan sampai saat ini sudah menjadi kebijakan pemerintah antara lain dalam pola penyelesaian Bank bermasalah dilandaskan kepada pola melalui *Master of Settlement and Acquisition Agreement* (MSAA) dengan pelaksana tunggal BPPN dibantu oleh pihak Kejaksaan Agung. *Master of Settlement and Acquisition Agreement* (MSAA) sendiri berarti perjanjian penyelesaian bantuan likuiditas Bank Indonesia dengan jaminan aset yang dibuat antara BPPN dengan obligor (pihak bank yang bermasalah).²²⁴

Dalam konteks MSAA, pola tersebut sudah benar dan sejalan dengan doktrin yang menegaskan bahwa fungsi hukum pidana itu adalah bersifat "*ultimum remedium*", yaitu hanya akan digunakan jika fungsi hukum perdata dan administratif tidak efektif lagi. Namun demikian sudah

²²³ *Ibid.*, hlm. 55-56.

²²⁴ *Ibid.*, hlm. 56.

tentu penggunaan doktrin hukum tersebut juga harus mempertimbangkan efisiensi dan efektivitasnya, yaitu apakah dengan penggunaan doktrin hukum tersebut negara tidak dirugikan dan kepastian hukum tidak dikesampingkan serta sisi keadilan untuk setiap orang tidak terkucilkan. Di samping pertimbangan tersebut, sisi akuntabilitas publik dan asas transparansi juga sudah seharusnya ikut dipertimbangkan dalam pola tersebut karena sangat mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dalam menyelesaikan bank-bank bermasalah melalui pola MSAA.²²⁵

Secara jujur dapat dikemukakan bahwa, dalam kasus korupsi di Indonesia, fungsi hukum pidana harus dilaksanakan sedemikian rupa sehingga fungsi preventif, represif dan edukatif sekaligus dapat berjalan berdampingan. Dalam keadaan negara yang tanpa ada peningkatan tajam dalam kasus korupsi maka konsep *win-win solution* mungkin masih dapat dilakukan. Sebaliknya dalam negara di mana situasi korupsi sudah bukan hanya merupakan kejahatan khusus dan luar biasa akan tetapi sudah merupakan pelanggaran hak-hak ekonomi dan sosial rakyat sebagaimana telah ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999; pola tersebut sudah kurang menggigit dan bahkan kurang relevan lagi.²²⁶

Sesungguhnya penerapan maksimal ketentuan dua undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi yang kita andalkan (Undang-undang

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Ibid.*, hlm. 57.

Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001) akan sangat produktif untuk menundukkan para pemilik bank bermasalah sehingga kerugian negara yang lebih besar dapat segera dicegah. Ketentuan KUHAP Pasal 181 ayat (1) tentang alat bukti telah menegaskan dapat dipergunakan 5 (lima) alat bukti dan Undang-undang Nomor 20 yang dapat digunakan untuk mengusut kasus tindak pidana korupsi. Ketentuan di dalam Ketiga undang-undang tersebut telah memperluas ruang gerak penyidik kasus korupsi untuk membuktikan dakwaan tindak pidana korupsi. Bahkan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 telah dipermudah lagi pembuktian kasus korupsi yaitu diwajibkan kepada terdakwa untuk membuktikan, bahwa harta kekayaannya bukan dari hasil korupsi dikenal dengan sistem pembuktian terbalik; dilengkapi dengan adanya ketentuan, bahwa pihak kejaksaan dapat melakukan gugatan perdata terhadap aset-aset terpidana korupsi yang tidak diketahui sebelumnya sekalipun sudah ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.²²⁷

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut di atas sudah tentu diperlukan integritas dan profesionalisme serta keberanian pihak penyidik atau Jaksa Penuntut Umum untuk menjalankan tugas dan wewenangnya. Hal tersebut hanya dapat diwujudkan jika seluruh aparatur hukum memiliki komitmen terhadap tugas yang diembannya dengan tanpa memikirkan risiko jabatannya (*nothing to loose*) asal dilakukan dengan

²²⁷ *Ibid.*

sungguh-sungguh berdasarkan aturan hukum yang berlaku (tidak sewenang-wenang). Dalam pemberantasan korupsi di Indonesia dibutuhkan aparatur negara termasuk kepolisian, Kejaksaan, dan pengadilan yang bersikap *amar ma'ruf nahi munkar* dan tidak hanya melihat arah angin politik.²²⁸

Hukum dan penegakan hukum merupakan perangkat dan metode yang penuh dengan tarikan dinamika yaitu tarikan dinamika antara kepastian hukum dan keadilan, tarikan dinamika yang selalu mempertentangkan antara kepastian hukum dan keadilan, demikianlah pendapat para pemikir hukum barat yang sering diadopsi oleh para ahli hukum bangsa ini. Sesungguhnya masih ada satu dimensi lagi yang cocok bagi bangsa Indonesia, yaitu bahwa hukum dan penegakan hukum, itu berada dalam ruang dinamika antara keimanan, kepastian hukum dan keadilan. Sangatlah sia-sia jika hukum dan penegakan hukum itu dibangun tanpa dilandasi keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Hukum dan penegakan hukum selama 56 tahun Indonesia merdeka sering dibangun di atas kemunafikan dan kezoliman, seperti halnya menzolimi seorang tersangka yang belum dinyatakan benar-benar bersalah berdasarkan keputusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap, maraknya pemerasan di atas penderitaan seseorang dalam status tersangka atau terdakwa, maraknya suap dalam proses peradilan, mendahulukan kepentingan pribadi atau keluarga secara berlebihan dengan memperkaya

²²⁸ R. Wiyono, *Op. Cit.*, hlm. 69.

diri dan menjualbelikan jabatan; dan perilaku lainnya yang tidak mencerminkan ibadah dan amanah sebagaimana diperintahkan oleh ajaran agama dan sumpah jabatannya. Korupsi merupakan hasil dari ketimpangan antara dinamika kepastian hukum dan keadilan yang didera pula dengan melunturnya keimanan dari aktor-aktor yang berperan dalam penegakan hukum itu sendiri.²²⁹

Strategi pemberantasan korupsi di Indonesia harus menggunakan 4 (empat) pendekatan yaitu, pendekatan hukum, pendekatan moralistik dan keimanan, pendekatan edukatif dan pendekatan sosio-kultural. Pendekatan hukum memegang peranan yang sangat strategis dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.²³⁰ Namun pendekatan hukum yang konvensional sudah tidak memadai dalam menghadapi modus operandi tindak pidana korupsi yang bersifat sistematis dan meluas dan merupakan "*extra ordinary crimes*".²³¹ Diperlukan pendekatan hukum baru yang menempatkan kepentingan bangsa dan negara atau hak-hak ekonomi dan sosial rakyat di atas kepentingan dan hak-hak individu tersangka atau terdakwa. Pendekatan hukum baru tersebut sudah sejalan dengan ketentuan Pasal 29 Deklarasi HAM Universal Perserikatan Bangsa-bangsa yang menegaskan pembatasan hak-hak asasi individu dapat dibenarkan sepanjang bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi yang lebih luas asal diatur dalam bentuk undang-undang.²³²

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ Romli Atmasasmita, *Op. Cit.*, hlm. 12.

²³¹ *Ibid.*

²³² *Ibid.*

Keberhasilan pendekatan tersebut tidaklah semata-mata diukur dengan keberhasilan produk legislasi melainkan juga harus disertai langkah penegakan hukum yang konsisten baik yang bersifat preventif moralistik maupun yang bersifat represif proaktif.²³³ Pendekatan moralistik dan keimanan merupakan rambu-rambu pembatas untuk meluruskan jalannya langkah penegakan hukum tersebut dan memperkuat integritas penyelenggara negara untuk selalu memegang teguh dan menjunjung tinggi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dalam melaksanakan tugas penegakan hukum terhadap korupsi. Pendekatan edukatif melengkapi kedua pendekatan tersebut di atas dan berfungsi menggerakkan serta meningkatkan daya nalar masyarakat sehingga dapat memahami secara komprehensif latar belakang dan sebab-sebab terjadinya korupsi serta langkah pencegahannya. Pendekatan sosio-kultural berfungsi membangun kultur masyarakat yang mengutuk tindak pidana korupsi dengan melakukan kampanye publik yang meluas dan merata ke seluruh pelosok tanah air.²³⁴

Pemberdayaan partisipasi publik bertujuan menumbuhkan budaya anti korupsi di kalangan masyarakat mulai dari tingkat pendidikan taman kanak-kanak sampai kepada tingkat pendidikan tinggi. Keempat pendekatan tersebut merupakan kunci keberhasilan dalam pemberantasan korupsi yang harus dilaksanakan secara sinergis dalam satu wadah kegiatan atau aksi yang disebut Rencana Aksi Nasional (RAN) untuk

²³³ *Ibid.*, hlm. 13.

²³⁴ *Ibid.*

pemberantasan korupsi. Rencana Aksi Nasional tersebut sebagai tindak lanjut dari Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Di dalam Undang-Undang tersebut telah ditegaskan latar belakang diperlukannya undang-undang ini dan prinsip-prinsip yang dianut di dalamnya yang bersifat strategis untuk memberantas korupsi. Latar belakang yang bersifat mendesak pemberlakuan undang-undang tentang Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) adalah pertama, karena sudah diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999. Selain itu juga karena korupsi sudah merupakan kejahatan yang sangat luar biasa (*extra ordinary crimes*). Perkembangan modus operandi korupsi di Indonesia sangat pesat dan signifikan dibandingkan dengan output penegakan hukumnya yang relatif sangat rendah. Hasil penelitian PERC di Hongkong, menunjukkan bahwa korupsi Indonesia termasuk peringkat pertama di ASIA dan peringkat ketiga di seluruh dunia.²³⁵

Perkembangan korupsi yang sangat luas dan mengakibatkan kesengsaraan sebagian terbesar rakyat Indonesia merupakan alasan rasional yang memadai untuk menegaskan bahwa korupsi dewasa ini merupakan pelanggaran atas hak-hak ekonomi dan sosial rakyat Indonesia. Kualitas, kuantitas dan intensitas perkembangan korupsi sedemikian itu tidak cukup hanya ditangani oleh cara-cara biasa melainkan harus dengan cara-cara yang luar biasa. Cara-cara luar biasa ini dilandaskan kepada

²³⁵ *Ibid.*

prinsip-prinsip umum sebagaimana dimuat dalam Undang-undang KPTPK (Pasal 5) yaitu kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum, dan proporsionalitas. Di samping prinsip-prinsip tersebut cara-cara tersebut ini dilandaskan juga kepada prinsip-prinsip spesifik yaitu: *independensi*; *lex specialis derogat lex generalis*, *lex primum remedium derogat lex ultimum remedium*; *non impunity*; *inadmissibility* (prinsip *unwillingness* dan prinsip *inability*); *trigger mechanism*; *take over mechanism*, *limited ne bis in idem* yang, seluruhnya itu telah dirumuskan dalam undang-undang tersebut.²³⁶

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut maka keberadaan KPTPK dan wewenang yang dimilikinya menunjukkan sebagai lembaga tertinggi (*super-agency*) dalam Pemberantasan korupsi di Indonesia. Hal ini diwujudkan dalam beberapa ketentuan antara lain: Pimpinan Komisi (terdiri dari 3 orang) memiliki status pejabat tinggi negara; KPTPK harus merupakan lembaga independen dan bertanggungjawab langsung kepada publik; memiliki wewenang yang luas termasuk melaksanakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sendiri, mengambil alih wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan (dari kepolisian atau kejaksaan); memiliki wewenang menangkap atau menahan pejabat tinggi negara tanpa harus meminta izin Presiden; dan memiliki wewenang membekukan rekening tersangka atau terdakwa tanpa izin Gubernur Bank Indonesia dan cukup melaporkan saja. Dengan independensi dan

²³⁶ *Ibid.*, hlm. 14

wewenang yang dimilikinya berdasarkan undang-undang sangat diharapkan KPTPK menjadi lembaga yang berwibawa dan memiliki integritas serta menjadi satu-satunya lembaga harapan terakhir dan kepercayaan masyarakat Indonesia dalam Pemberantasan korupsi baik untuk masa kini dan masa mendatang. Lembaga ini juga sangat diharapkan dapat mengikis kepercayaan para koruptor yang sering berlindung dan menarik manfaat dari prinsip bahwa korupsi itu merupakan "*low risk and high profit activity*" yang artinya risiko rendah dan aktivitas keuntungan yang tinggi.²³⁷



²³⁷ *Ibid.*, hlm. 15.

BAB III

REGULASI PEMANFAATAN DANA DESA YANG BELUM BERBASIS

NILAI KEADILAN

A. Pengelolaan Keuangan Desa

Dengan disahkannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa diberikan kesempatan yang besar untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri serta pelaksanaan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa. Selain itu pemerintah desa diharapkan untuk lebih mandiri dalam mengelola pemerintahan dan berbagai sumber daya alam yang dimiliki, termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan dan kekayaan milik desa. Begitu besar peran yang diterima oleh desa, tentunya disertai dengan tanggung jawab yang besar pula. Oleh karena itu pemerintah desa harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya, dimana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan. Peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 6 Tahun 2014 yang telah ada sampai dengan saat ini yaitu PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa, PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN, serta beberapa aturan teknis dari Kementerian Dalam Negeri diantaranya yaitu Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Dengan disahkannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, diharapkan segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa dapat

diakomodir dengan lebih baik. Pemberian kesempatan yang lebih besar bagi desa untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri serta pemerataan pelaksanaan pembangunan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa, sehingga permasalahan seperti kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya lainnya dapat diminimalisir.

UU Nomor 6 Tahun 2014 beserta peraturannya telah mengamanatkan pemerintah desa untuk lebih mandiri dalam mengelola pemerintahan dan berbagai sumber daya alam yang dimiliki, termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan dan kekayaan milik desa. Dalam APBN-P 2015 telah dialokasikan Dana Desa sebesar ± Rp 20,776 triliun kepada seluruh desa yang tersebar di Indonesia. Jumlah desa yang ada saat ini sesuai Permendagri 39 Tahun 2015 sebanyak 74.093 desa.

Selain Dana Desa, sesuai UU Desa pasal 72, Desa memiliki Pendapatan Asli Desa dan Pendapatan Transfer berupa Alokasi Dana Desa; Bagian dari Hasil Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota; dan Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi/Kabupaten/Kota Peran besar yang diterima oleh desa, tentunya disertai dengan tanggung jawab yang besar pula. Oleh karena itu pemerintah desa harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya, dimana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan.

Dalam hal keuangan desa, pemerintah desa wajib menyusun Laporan Realisasi Pelaksanaan APB Desa dan Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa. Laporan ini dihasilkan dari suatu siklus pengelolaan keuangan desa, yang dimulai dari tahapan perencanaan dan penganggaran; pelaksanaan dan penatausahaan; hingga pelaporan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa. Dalam tahap perencanaan dan penganggaran, pemerintah desa harus melibatkan masyarakat desa yang direpresentasikan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD), sehingga program kerja dan kegiatan yang disusun dapat mengakomodir kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa serta sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh desa tersebut. Selain itu pemerintah desa harus bisa menyelenggarakan pencatatan, atau minimal melakukan pembukuan atas transaksi keuangannya sebagai wujud pertanggungjawaban keuangan yang dilakukannya. Namun demikian, peran dan tanggung jawab yang diterima oleh desa belum diimbangi dengan sumber daya manusia (SDM) yang memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas.

Kendala umum lainnya yaitu desa belum memiliki prosedur serta dukungan sarana dan prasarana dalam pengelolaan keuangannya serta belum kritisnya masyarakat atas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja desa. Besarnya dana yang harus dikelola oleh pemerintah desa memiliki risiko yang cukup tinggi dalam pengelolaannya, khususnya bagi aparatur pemerintah desa. Fenomena pejabat daerah yang tersangkut kasus hukum jangan sampai terulang kembali dalam skala pemerintahan desa. Aparatur pemerintah desa

dan masyarakat desa yang direpresentasikan oleh BPD harus memiliki pemahaman atas peraturan perundang-undangan dan ketentuan lainnya, serta memiliki kemampuan untuk melaksanakan pencatatan, pelaporan dan pertanggungjawaban. Oleh karena itu, sebagaimana diamanatkan dalam UU Desa, pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota turut membantu memberdayakan masyarakat desa dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan pembangunan desa.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah disepakati oleh Pemerintah dan DPR untuk direvisi dan dipecah menjadi tiga undang-undang yang terpisah tetapi tetap terkait yaitu Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dan Undang-Undang Desa. Hal tersebut telah terwujud seluruhnya dengan disahkannya:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Desa (jo. UU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang);
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (jo. UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang);

3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Untuk mengimplementasikan UU Nomor 6 tentang Desa, sebagian telah diterbitkan peraturan pelaksanaannya dalam bentuk peraturan pemerintah dan peraturan menteri, baik Kementerian Dalam Negeri maupun Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi. Peraturan pelaksanaan tersebut sebagian merupakan peraturan yang benar-benar baru seperti terkait tentang Dana Desa, sebagian merupakan peraturan lama yang disesuaikan (revisi). Berikut antara lain peraturan pelaksanaan yang telah diterbitkan setelah UU Desa terbit khususnya yang terkait erat dengan pengelolaan keuangan desa:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN;
3. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri;
4. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa;
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa;

8. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penyerahan Urusan Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa;
9. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa;
10. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa;
11. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015;
12. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 241/PMK.07/2014 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Transfer ke Daerah dan Dana Desa;
13. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 250/PMK.07/2014 tentang Pengalokasian Transfer ke Daerah dan Dana Desa;
14. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 263/PMK.05/2014 tentang Sistem

Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

Pengertian Keuangan Desa menurut UU 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. Hak dan kewajiban tersebut menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan yang perlu diatur dalam pengelolaan keuangan desa yang baik.

Siklus pengelolaan keuangan desa meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban, dengan periodisasi 1 (satu) tahun anggaran, terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember.

Keuangan Desa dikelola berdasarkan praktik-praktik pemerintahan yang baik. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Desa sebagaimana tertuang dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 yaitu transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran, dengan uraian sebagai berikut:

1. Transparan yaitu prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapat akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan desa. Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Akuntabel yaitu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Asas akuntabel yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;

3. Partisipatif yaitu penyelenggaraan pemerintahan desa yang mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa;
4. Tertib dan disiplin anggaran yaitu pengelolaan keuangan desa harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya.

Beberapa disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam Pengelolaan Keuangan Desa yaitu:

1. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
2. Pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APB Desa/Perubahan APB Desa;
3. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APB Desa dan dilakukan melalui Rekening Kas Desa.

Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa dipegang oleh Kepala Desa. Namun demikian dalam pelaksanaannya, kekuasaan tersebut sebagian dikuasakan kepada perangkat desa sehingga pelaksanaan pengelolaan keuangan dilaksanakan secara bersama-sama oleh Kepala Desa dan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD). Dalam siklus pengelolaan keuangan desa, tanggung jawab dan tugas dari Kepala Desa dan Pelaksana

Teknis Pengelolaan Keuangan Desa. PTPKD terdiri dari Sekretaris Desa, Kepala Seksi dan Bendahara Desa.

Kepala Desa adalah Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan milik desa yang dipisahkan. Dalam hal ini, Kepala Desa memiliki kewenangan:

1. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APB Desa;
2. Menetapkan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD);
3. Menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa;
4. Menyetujui pengeluaran atas kegiatan yang ditetapkan dalam APB Desa;
5. Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APB Desa.

Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung tanggal pelantikan dan dapat menjabat paling lama 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Dalam melaksanakan kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa, Kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat desa.

Sekretaris Desa selaku Koordinator PTPKD membantu Kepala Desa dalam melaksanakan Pengelolaan Keuangan Desa, dengan tugas:

1. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APB Desa;
2. Menyusun rancangan peraturan desa mengenai APB Desa, perubahan APB Desa dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa;
3. Melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan dalam APB Desa;

4. Menyusun pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa;
5. Melakukan verifikasi terhadap Rencana Anggaran Belanja (RAB), buktibukti penerimaan dan pengeluaran APB Desa (SPP).

Sekretaris Desa mendapatkan pelimpahan kewenangan dari Kepala Desa dalam melaksanakan Pengelolaan Keuangan Desa, dan bertanggungjawab kepada Kepala Desa.

Kepala Seksi merupakan salah satu unsur dari PTPKD yang bertindak sebagai pelaksana kegiatan sesuai dengan bidangnya. Sesuai pasal 64 PP Nomor 43 Tahun 2014 dinyatakan bahwa desa paling banyak terdiri dari 3 (tiga) seksi. Kepala Seksi mempunyai tugas:

1. Menyusun RAB kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya;
2. Melaksanakan kegiatan dan/atau bersama Lembaga Kemasyarakatan Desa yang telah ditetapkan di dalam APB Desa;
3. Melakukan tindakan pengeluaran yang menyebabkan atas beban anggaran belanja kegiatan;
4. Mengendalikan pelaksanaan dengan melakukan pencatatan dalam Buku Pembantu Kas Kegiatan;
5. Melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan kepada Kepala Desa;
6. Mengajukan SPP dan melengkapinya dengan bukti-bukti pendukung atas beban pengeluaran pelaksanaan kegiatan.

Bendahara Desa merupakan salah satu unsur dari PTPKD yang dijabat oleh kepala/staf urusan keuangan dan memiliki tugas untuk membantu Sekretaris Desa. Bendahara Desa mengelola keuangan desa yang meliputi

penerimaan pendapatan desa dan pengeluaran/pembiayaan dalam rangka pelaksanaan APB Desa. Penatausahaan dilakukan dengan menggunakan Buku Kas Umum, Buku Kas Pembantu Pajak, dan Buku Bank. Penatausahaan yang dilakukan antara lain meliputi yaitu:

1. Menerima, menyimpan, menyetorkan/membayar;
2. Memungut dan menyetorkan PPh dan pajak lainnya;
3. Melakukan pencatatan setiap penerimaan dan pengeluaran serta melakukan tutup buku setiap akhir bulan secara tertib;
4. Mempertanggungjawabkan uang melalui laporan pertanggungjawaban.

Pemerintah Desa menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Perencanaan Pembangunan Desa meliputi RPJM Desa dan RKP Desa yang disusun secara berjangka dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) untuk jangka waktu 6 (enam) tahun sedangkan Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. RKP Desa merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa. Perencanaan pembangunan desa disusun berdasarkan hasil kesepakatan dalam musyawarah desa yang pelaksanaannya paling lambat pada bulan Juni tahun anggaran berjalan.

1. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa)

Dalam menyusun RPJM Desa, pemerintah desa wajib menyelenggarakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa

(Musrenbangdes) secara partisipatif. Musrenbangdes diikuti oleh pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa dan unsur masyarakat desa, yang terdiri atas tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat dan/atau tokoh pendidikan. RPJM Desa ditetapkan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan kepala desa.

2. Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa)

RKP Desa disusun oleh Pemerintah Desa sesuai dengan informasi dari pemerintah daerah kabupaten/kota berkaitan dengan pagu indikatif desa dan rencana kegiatan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. RKP Desa mulai disusun oleh Pemerintah Desa pada bulan Juli tahun berjalan dan sudah harus ditetapkan paling lambat pada bulan September tahun anggaran berjalan. Rancangan RKP Desa paling sedikit berisi uraian sebagai berikut:

- a. Evaluasi pelaksanaan RKP Desa tahun sebelumnya;
- b. Prioritas program, kegiatan, dan anggaran desa yang dikelola oleh desa;
- c. Prioritas program, kegiatan, dan anggaran desa yang dikelola melalui kerja sama antar-desa dan pihak ketiga;
- d. Rencana program, kegiatan, dan anggaran desa yang dikelola oleh desa sebagai kewenangan penugasan dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota;
- e. Pelaksana kegiatan desa, yang terdiri atas unsur perangkat desa dan/atau unsur masyarakat desa.

Rancangan RKP Desa dilampiri Rencana Kegiatan dan Rencana Anggaran Biaya (RAB), yang telah diverifikasi oleh tim verifikasi. Selanjutnya, Kepala Desa menyelenggarakan Musrenbangdes yang diadakan untuk membahas dan menyepakati rancangan RKP Desa. Rancangan RKP Desa memuat rencana penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Rancangan RKP Desa berisi prioritas program dan kegiatan yang didanai:

- a. Pagu indikatif desa.
- b. Pendapatan Asli Desa.
- c. Swadaya masyarakat desa.
- d. Bantuan keuangan dari pihak ketiga.
- e. Bantuan keuangan dari pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

RKP Desa menjadi dasar dalam penyusunan rancangan APB Desa (RAPB Desa). Teknis penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa agar tercipta keselarasan telah diatur tata caranya dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, sedangkan untuk prioritas penggunaan Dana Desa khususnya tahun 2015 telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi Nomor 5 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 Rancangan peraturan Desa tentang RKP Desa dibahas dan disepakati bersama oleh

Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa tentang RKP Desa.

Setelah RKP Desa ditetapkan maka dilanjutkan proses penyusunan APB Desa. Rencana Kegiatan dan Rencana Anggaran Biaya yang telah ditetapkan dalam RKP Desa dijadikan pedoman dalam proses penganggarannya. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) merupakan rencana anggaran keuangan tahunan pemerintah desa yang ditetapkan untuk menyelenggarakan program dan kegiatan yang menjadi kewenangan desa. Proses Penyusunan APB Desa dimulai dengan urutan sebagai berikut:

1. Pelaksana Kegiatan menyampaikan usulan anggaran kegiatan kepada Sekretaris Desa berdasarkan RKP Desa yang telah ditetapkan;
2. Sekretaris Desa menyusun rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa (RAPB Desa) dan menyampaikan kepada Kepala Desa;
3. Kepala Desa selanjutnya menyampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa untuk dibahas dan disepakati bersama. Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa disepakati bersama paling lambat bulan Oktober tahun berjalan antara Kepala Desa dan BPD;
4. Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa yang telah disepakati bersama sebagaimana selanjutnya disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi;

5. Bupati/Walikota menetapkan hasil evaluasi Rancangan APB Desa paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa. Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu maka Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya. Dalam hal Bupati/Walikota menyatakan hasil evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Kepala Desa melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Kepala Desa dan Kepala Desa tetap menetapkan Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa menjadi Peraturan Desa, Bupati/Walikota membatalkan Peraturan Desa dengan Keputusan Bupati/Walikota yang sekaligus menyatakan berlakunya pagu APB Desa tahun anggaran sebelumnya;
6. Peraturan Desa tentang APB Desa ditetapkan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran berjalan.

Bupati/walikota dalam melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa dapat mendelegasikan kepada camat. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendelegasian evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa kepada Camat diatur dalam Peraturan Bupati/Walikota. Penyusunan APB Desa sebagaimana telah diuraikan diatas memiliki batasan waktu yang diatur dalam peraturan perundangan. Pendapatan Desa meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Desa yang merupakan hak

desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa. Pendapatan desa terdiri sesuai pasal 72 UU Desa bersumber dari:

1. Pendapatan Asli Daerah;
2. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Dana Desa);
3. Bagian Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota;
4. Alokasi Dana Desa;
5. Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota;
6. Hibah dan Sumbangan yang Tidak Mengikat dari Pihak Ketiga;
7. Lain-lain Pendapatan Desa yang Sah.

Pendapatan Desa tersebut jika diklasifikasikan menurut kelompok terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Desa (PADesa);

Kelompok PADesa terdiri atas jenis:

- a. Hasil Usaha, misalnya hasil BUM Desa, tanah kas desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar desa, pengelolaan kawasan wisata skala desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber lainnya dan tidak untuk dijualbelikan.
- b. Hasil Aset, misalnya tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum dan jaringan irigasi.

- c. Swadaya, Partisipasi dan Gotong Royong misalnya adalah membangun dengan kekuatan sendiri yang melibatkan peran serta masyarakat berupa tenaga dan barang yang dinilai dengan uang.
 - d. Lain-lain Pendapatan Asli Desa, antara lain hasil pungutan desa.
2. Pendapatan Transfer Desa;

Kelompok Transfer terdiri atas jenis:

- a. Dana Desa;

Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Pemerintah menganggarkan Dana Desa secara nasional dalam APBN setiap tahun.

Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% (sepuluh perseratus) dari dan di luar dana Transfer Daerah (*on top*) secara bertahap. Anggaran yang bersumber dari APBN dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa. Jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dihitung dengan bobot:

- 1) 30% untuk jumlah penduduk kabupaten/kota.

- 2) 20% untuk luas wilayah kabupaten/kota.
- 3) 50% untuk angka kemiskinan kabupaten/kota.

Sedangkan tingkat kesulitan geografis ditunjukkan oleh indeks kemahalan konstruksi.

Berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota menetapkan besaran Dana Desa untuk setiap desa di wilayahnya. Tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa setiap desa ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota. Kabupaten/Kota menghitung besaran Dana Desa untuk setiap desa berdasarkan jumlah penduduk desa, luas wilayah desa, angka kemiskinan desa, dan tingkat kesulitan geografis, dengan bobot:

- 1) 30% untuk jumlah penduduk desa.
- 2) 20% untuk luas wilayah desa.
- 3) 50% untuk angka kemiskinan desa.

Tingkat kesulitan geografis setiap desa digunakan sebagai faktor pengali hasil. Tingkat kesulitan geografis ditentukan oleh faktor yang meliputi: ketersediaan pelayanan dasar, kondisi infrastruktur, transportasi dan komunikasi desa ke kabupaten/kota. Data jumlah penduduk desa, luas wilayah desa, angka kemiskinan desa, dan tingkat kesulitan geografis bersumber dari Badan Pusat Statistik. Ketentuan pengalokasian dan penyaluran Dana Desa di atas berdasarkan PP 60 Tahun 2014. Saat penyusunan juklak bimkon, PP tersebut akan dilakukan revisi dengan isu terpenting terkait pengalokasian dengan

cara 90% dibagi merata, sedangkan 10% secara proporsional. Selain itu tahap III penyaluran Dana Desa yang sebelumnya di Bulan November dimajukan menjadi Bulan Oktober

b. Bagian dari Hasil Pajak Daerah Kabupaten/Kota dan Retribusi Daerah;

Pemerintah kabupaten/kota mengalokasikan Bagian dari Hasil Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota kepada desa paling sedikit 10% dari Realisasi Penerimaan Hasil Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota. Pengalokasian Bagian Dari Hasil Pajak dan Retribusi kepada desa tersebut ditetapkan dalam Peraturan Bupati/Walikota, berdasarkan ketentuan:

- 1) 60% dibagi secara merata kepada seluruh desa.
- 2) 40% dibagi secara proporsional realisasi penerimaan hasil pajak dan retribusi dari desa masing-masing.

Sebagaimana ADD, Bupati/Walikota menginformasikan kepada Kepala Desa rencana Bagi Hasil Pajak dan Retribusi Daerah dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari setelah Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Serta Plafon Anggaran Sementara (KUA/PPAS) disepakati Kepala Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sesuai ketentuan, KUA dan PPAS paling lambat disepakati akhir bulan Juli.

c. Alokasi Dana Desa (ADD);

Pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai amanat Undang-Undang wajib mengalokasikan ADD dalam APBD kabupaten/kota

setiap tahun anggaran. Alokasi Dana Desa merupakan bagian dari Dana Perimbangan yang diterima Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. Tata Cara pengalokasian ADD ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri. Pengalokasian ADD kepada setiap desanya mempertimbangkan:

- 1) Kebutuhan penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa.
- 2) Jumlah penduduk desa, angka kemiskinan desa, luas wilayah desa, dan tingkat kesulitan geografis desa.

Penyaluran ADD ke desa dilakukan secara bertahap. Dalam proses penganggaran desa, Bupati/Walikota menginformasikan rencana ADD dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari setelah Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Serta Plafon Anggaran Sementara (KUA/PPAS) disepakati Kepala Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sesuai ketentuan, KUA dan PPAS paling lambat disepakati akhir bulan Juli.

- d. Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi/Kabupaten/Kota.

Pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota dapat memberikan Bantuan Keuangan yang bersumber dari APBD provinsi/kabupaten/kota kepada desa sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah daerah yang bersangkutan. Bantuan tersebut diarahkan untuk percepatan pembangunan desa.

Bantuan keuangan tersebut dapat bersifat umum dan khusus. Bantuan keuangan yang bersifat umum peruntukan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada desa penerima bantuan dalam rangka membantu pelaksanaan tugas pemerintah daerah di desa.

Bantuan Keuangan yang bersifat khusus peruntukan dan pengelolaannya ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan dalam rangka percepatan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat. Bantuan Keuangan bersifat khusus yang dikelola dalam APB Desa tidak diterapkan ketentuan penggunaan paling sedikit 70% dan paling banyak 30%.

Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan informasi kepada Kepala Desa tentang Bantuan Keuangan yang akan diberikan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari setelah KUA/PPAS disepakati kepala daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Informasi dari gubernur/bupati/walikota menjadi bahan penyusunan rancangan APB Desa.

3. Pendapatan Lain-Lain.

Kelompok Lain-Lain Pendapatan Desa yang Sah berupa Hibah dan Sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat berupa pemberian berupa uang dari pihak ke tiga, hasil kerjasama dengan pihak ketiga atau bantuan perusahaan yang berlokasi di desa.

Belanja Desa merupakan semua pengeluaran dari rekening desa yang merupakan kewajiban desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak akan

diperoleh pembayarannya kembali oleh desa. Belanja desa dipergunakan dalam rangka mendanai penyelenggaraan kewenangan desa. Belanja Desa yang ditetapkan dalam APB Desa sesuai pasal 100 PP Nomor 43 Tahun 2014 digunakan dengan ketentuan:

1. Paling sedikit 70% ($\geq 70\%$) dari jumlah anggaran belanja desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.
2. Paling banyak 30% ($\leq 30\%$) dari jumlah anggaran belanja desa digunakan untuk:
 - a. Penghasilan tetap dan tunjangan kepala desa dan perangkat desa;
 - b. Operasional pemerintah desa;
 - c. Tunjangan dan operasional Badan Permusyawaratan Desa;
 - d. Insentif Rukun Tetangga dan Rukun Warga yaitu bantuan kelembagaan yang digunakan untuk operasional RT dan RW.

Penghasilan Tetap, operasional pemerintah desa, dan tunjangan dan operasional BPD serta insentif RT dan RW dibiayai dengan menggunakan sumber dana dari Alokasi Dana Desa. Sedangkan Penggunaan Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Kebutuhan pembangunan meliputi tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat desa. Pengertian Tidak Terbatas adalah kebutuhan pembangunan di luar pelayanan dasar yang dibutuhkan masyarakat desa. Kebutuhan Primer adalah

kebutuhan pangan, sandang, dan papan. Pelayanan dasar antara lain pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar.

Belanja Desa diklasifikasikan menurut kelompok, kegiatan, dan jenis. Kelompok Belanja berdasarkan kelompok tersebut selanjutnya dibagi dalam kegiatan sesuai dengan kebutuhan desa yang telah dituangkan dalam RKP Desa. Rincian Bidang dan Kegiatan berdasarkan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Perencanaan Pembangunan Desa, diuraikan sebagai berikut:

1. Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, antara lain:
 - a. Penetapan dan penegasan batas desa;
 - b. Pendataan desa;
 - c. Penyusunan tata ruang desa;
 - d. Penyelenggaraan musyawarah desa;
 - e. Pengelolaan informasi desa;
 - f. Penyelenggaraan perencanaan desa;
 - g. Penyelenggaraan evaluasi tingkat perkembangan pemerintahan desa;
 - h. Penyelenggaraan kerjasama antar desa;
 - i. Pembangunan sarana dan prasarana kantor desa;
 - j. Kegiatan lainnya sesuai kondisi desa.
2. Bidang Pelaksanaan Pembangunan Desa, antara lain:
 - a. Pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan desa antara lain:
 - 1) Tambatan perahu;

- 2) Jalan pemukiman;
 - 3) Jalan desa antar permukiman ke wilayah pertanian;
 - 4) Pembangkit listrik tenaga mikrohidro;
 - 5) Lingkungan permukiman masyarakat desa;
 - 6) Infrastruktur desa lainnya sesuai kondisi desa.
- b. Pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kesehatan antara lain:
- 1) Air bersih berskala desa;
 - 2) Sanitasi lingkungan;
 - 3) Pelayanan kesehatan desa seperti posyandu;
 - 4) Sarana dan prasarana kesehatan lainnya sesuai kondisi desa.
- c. Pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan dan kebudayaan antara lain:
- 1) Taman bacaan masyarakat;
 - 2) Pendidikan anak usia dini;
 - 3) Balai pelatihan/kegiatan belajar masyarakat;
 - 4) Pengembangan dan pembinaan sanggar seni;
 - 5) Sarana dan prasarana pendidikan dan pelatihan lainnya sesuai kondisi desa.
- d. Pengembangan usaha ekonomi produktif serta pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana ekonomi antara lain:
- 1) Pasar desa;

- 2) Pembentukan dan pengembangan BUM Desa;
 - 3) Penguatan permodalan BUM Desa;
 - 4) Pembibitan tanaman pangan;
 - 5) Penggilingan padi;
 - 6) Lumbung desa;
 - 7) Pembukaan lahan pertanian;
 - 8) Pengelolaan usaha hutan desa;
 - 9) Kolam ikan dan pembenihan ikan;
 - 10) Kapal penangkap ikan;
 - 11) *Cold storage* (gudang pendingin);
 - 12) Tempat pelelangan ikan;
 - 13) Tambak garam;
 - 14) Kandang ternak;
 - 15) Instalasi biogas;
 - 16) Mesin pakan ternak;
 - 17) Sarana dan prasarana ekonomi lainnya sesuai kondisi desa.
- e. Pelestarian lingkungan hidup antara lain:
- 1) Penghijauan;
 - 2) Pembuatan terasering;
 - 3) Pemeliharaan hutan bakau;
 - 4) Perlindungan mata air;
 - 5) Pembersihan daerah aliran sungai;
 - 6) Perlindungan terumbu karang;

- 7) Kegiatan lainnya sesuai kondisi desa.
3. Bidang Pembinaan Kemasyarakatan Desa antara lain:
 - a. Pembinaan lembaga kemasyarakatan;
 - b. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban;
 - c. Pembinaan kerukunan umat beragama;
 - d. Pengadaan sarana dan prasarana olah raga;
 - e. Pembinaan lembaga adat;
 - f. Pembinaan kesenian dan sosial budaya masyarakat; dan
 - g. Kegiatan lain sesuai kondisi desa.
 4. Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa antara lain:
 - a. Pelatihan usaha ekonomi, pertanian, perikanan dan perdagangan;
 - b. Pelatihan teknologi tepat guna;
 - c. Pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan bagi kepala desa, perangkat desa, dan Badan Pemusyawaratan Desa;
 - d. Peningkatan kapasitas masyarakat, antara lain:
 - 1) Kader pemberdayaan masyarakat desa;
 - 2) Kelompok usaha ekonomi produktif;
 - 3) Kelompok perempuan;
 - 4) Kelompok tani;
 - 5) Kelompok masyarakat miskin;
 - 6) Kelompok nelayan;
 - 7) Kelompok pengrajin;
 - 8) Kelompok pemerhati dan perlindungan anak;

9) Kelompok pemuda;

10) Kelompok lain sesuai kondisi desa.

5. Bidang Belanja Tak Terduga

Keadaan Luar Biasa (KLB) merupakan keadaan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang dan/atau mendesak antara lain dikarenakan bencana alam, sosial, kerusakan sarana dan prasarana. Dalam keadaan darurat dan/atau KLB, Pemerintah Desa dapat melakukan belanja yang belum tersedia anggarannya. Keadaan Darurat dan Luar Biasa ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota. Dalam pelaksanaannya, Belanja Tak Terduga dalam APB Desa terlebih dulu harus dibuat Rincian Anggaran Biaya yang disahkan oleh Kepala Desa.

Klasifikasi Belanja berdasarkan jenis terdiri:

1. Belanja Pegawai

Belanja Pegawai dianggarkan untuk pengeluaran penghasilan tetap dan tunjangan bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa serta tunjangan BPD yang pelaksanaannya dibayarkan setiap bulan. Belanja Pegawai tersebut dianggarkan dalam kelompok Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dengan kegiatan Pembayaran Penghasilan Tetap dan Tunjangan.

2. Belanja Barang dan Jasa

Belanja Barang dan Jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan. Belanja Barang dan Jasa antara lain:

a. Alat tulis kantor;

- b. Benda pos;
- c. Bahan/material;
- d. Pemeliharaan;
- e. Cetak/penggandaan;
- f. Sewa kantor desa;
- g. Sewa perlengkapan dan peralatan kantor;
- h. Makanan dan minuman rapat;
- i. Pakaian dinas dan atributnya;
- j. Perjalanan dinas;
- k. Upah kerja;
- l. Honorarium narasumber/ahli;
- m. Operasional pemerintah desa;
- n. Operasional BPD;
- o. Insentif rukun tetangga /rukun warga;
- p. Pemberian barang pada masyarakat/kelompok masyarakat.

Insentif Rukun Tetangga/Rukun Warga adalah bantuan uang untuk operasional lembaga RT/RW dalam rangka membantu pelaksanaan tugas pelayanan pemerintahan, perencanaan pembangunan, ketentraman dan ketertiban, serta pemberdayaan masyarakat desa. Pemberian barang pada masyarakat/kelompok masyarakat dilakukan untuk menunjang pelaksanaan kegiatan.

3. Belanja Modal

Belanja Modal digunakan untuk pengeluaran dalam rangka pembelian/pengadaan barang atau bangunan yang nilai manfaatnya lebih

dari 12 (dua belas) bulan yang digunakan untuk kegiatan penyelenggaraan kewenangan desa. Contoh Belanja Modal adalah Pembangunan Jalan Desa, Pembangunan Jembatan Desa, Pengadaan Komputer, Pengadaan Meublair dan lain sebagainya.

Pembiayaan meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan diklasifikasikan menurut kelompok dan jenis. Pembiayaan desa berdasarkan kelompok terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan.

1. Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan Pembiayaan mencakup:

a. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya

SiLPA antara lain berupa pelampauan penerimaan pendapatan terhadap belanja, penghematan belanja, dan sisa dana kegiatan lanjutan. SiLPA merupakan penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk:

- 1) Menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil dari pada realisasi belanja;
- 2) Mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan; dan
- 3) Mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan.

b. Pencairan Dana Cadangan

Pencairan Dana Cadangan digunakan untuk menganggarkan pencairan Dana Cadangan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Desa dalam tahun anggaran berkenaan.

c. Hasil Penjualan Kekayaan Desa yang Dipisahkan

Hasil Penjualan Kekayaan Desa yang Dipisahkan digunakan untuk menganggarkan hasil penjualan kekayaan desa yang dipisahkan.

2. Pengeluaran Pembiayaan

Pengeluaran Pembiayaan, terdiri dari :

a. Pembentukan Dana Cadangan

Pemerintah Desa dapat membentuk Dana Cadangan untuk mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat sekaligus/sepenuhnya dibebankan dalam satu tahun anggaran. Pembentukan Dana Cadangan tersebut ditetapkan dengan peraturan desa, yang memuat paling sedikit:

- 1) Penetapan tujuan pembentukan Dana Cadangan;
- 2) Program dan kegiatan yang akan dibiayai dari Dana Cadangan;
- 3) Besaran dan rincian tahunan Dana Cadangan yang harus dianggarkan;
- 4) Sumber Dana Cadangan;
- 5) Tahun Anggaran pelaksanaan Dana Cadangan.

Pembentukan Dana Cadangan dapat bersumber dari penyesihan atas penerimaan desa, kecuali dari penerimaan yang penggunaannya telah ditentukan secara khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

b. Penyertaan Modal Desa

Pemerintah Daerah dapat melakukan Penyertaan Modal Desa misalnya kepada BUM Desa.

APB Desa yang telah ditetapkan dalam Peraturan Desa dimungkinkan untuk dilakukan perubahan. Perubahan APB Desa dapat dilakukan apabila terjadi:

1. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran antar jenis belanja;
2. Keadaan yang menyebabkan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SilPA) tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan;
3. Terjadi penambahan dan/atau pengurangan dalam pendapatan desa pada tahun berjalan; dan/atau
4. Terjadi peristiwa khusus, seperti bencana alam, krisis politik, krisis ekonomi, dan/atau kerusuhan sosial yang berkepanjangan;
5. Perubahan mendasar atas kebijakan Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Perubahan APB Desa hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun anggaran. Tata cara pengajuan perubahan APB Desa secara umum sama dengan tata cara penetapan APB Desa. Dalam hal Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota serta hibah dan bantuan pihak ketiga yang tidak mengikat ke desa disalurkan setelah ditetapkannya Peraturan Desa tentang Perubahan APB Desa, maka perubahan tersebut diakomodir dan diatur dengan Peraturan Kepala Desa tentang

perubahan APB Desa. Peraturan Kepala Desa tentang Perubahan APB Desa tersebut selanjutnya diinformasikan kepada BPD.

Dalam pelaksanaan keuangan desa, terdapat beberapa prinsip umum yang harus ditaati yang mencakup penerimaan dan pengeluaran. Prinsip itu diantaranya bahwa seluruh penerimaan dan pengeluaran desa dilaksanakan melalui Rekening Kas Desa. Pencairan dana dalam Rekening Kas Desa ditandatangani oleh Kepala Desa dan Bendahara Desa. Namun khusus bagi desa yang belum memiliki pelayanan perbankan di wilayahnya maka pengaturannya lebih lanjut akan ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota. Dengan pengaturan tersebut, maka pembayaran kepada pihak ketiga secara normatif dilakukan melalui transfer ke rekening bank pihak ketiga.

Dalam pelaksanaannya, Bendahara Desa dapat menyimpan uang dalam kas desa pada jumlah tertentu untuk memenuhi kebutuhan operasional pemerintah desa. Batasan jumlah uang tunai yang disimpan dalam kas desa ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota. Selain itu, agar operasional kegiatan berjalan lancar, dimungkinkan juga pembayaran kepada pihak ketiga dilakukan dengan menggunakan kas tunai melalui pelaksana kegiatan (panjar kegiatan). Pemberian panjar kepada pelaksana kegiatan dilakukan dengan persetujuan terlebih dahulu dari kepala desa setelah melalui verifikasi Sekretaris Desa. Semua penerimaan dan pengeluaran desa didukung oleh bukti yang lengkap dan sah serta ditandatangani oleh Kepala Desa dan Bendahara Desa.

Pelaksanaan penerimaan pendapatan yaitu proses menerima dan mencatat pendapatan desa. Pendapatan desa yang bersifat Pendapatan Asli Desa berasal dari masyarakat dan lingkungan desa, sedangkan pendapatan transfer berasal dari pemerintah supra desa. Pihak yang terkait dalam proses penerimaan pendapatan adalah pemberi dana (Pemerintah Pusat/Prov/Kab/Kota, Masyarakat, Pihak ketiga), Penerima Dana (Bendahara Desa/Pelaksana Kegiatan/Kepala Dusun) dan bank.

1. Pendapatan Asli Desa

Kelompok Pendapatan Asli Desa meliputi Hasil Usaha; Hasil Aset; Swadaya, Partisipasi dan Gotong Royong; dan Lain-Lain Pendapatan Asli Desa. Seluruh pendapatan yang diterima oleh Bendahara Desa harus disetorkan ke dalam Rekening Kas Desa. Pendapatan yang masuk katagori Hasil Usaha contohnya adalah pendapatan yang berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar desa, dan pengelolaan kawasan wisata skala desa. Pencatatan penerimaan dari BUM Desa berupa penerimaan deviden harus disertai dengan bukti antara lain berupa bukti transfer deviden, hasil RUPS, dan pengumuman laba BUM Desa. Sedangkan untuk pendapatan sewa disertai dengan bukti antara lain kuitansi penerimaan sewa.

Pendapatan yang berasal dari Aset Desa antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum dan jaringan irigasi. Pendapatan dari hasil pemanfaatan aset umumnya adalah berupa Retribusi Desa. Retribusi Desa yaitu pungutan atas jasa pelayanan yang diberikan pemerintah desa kepada pengguna/penerima manfaat aset desa dimaksud.

Ketentuan mengenai Retribusi Desa harus ditetapkan dalam Peraturan Desa, dan pelaksanaan penerimaan retribusinya dilakukan oleh Bendahara Desa atau petugas pemungut penerimaan desa yang telah ditetapkan oleh Kepala Desa. Seluruh pendapatan Retribusi Desa yang diterima oleh Bendahara Desa harus disetorkan ke dalam Rekening Kas Desa. Seluruh pendapatan yang diterima oleh Petugas Pemungut harus segera disetorkan kepada Bendahara Desa.

Swadaya dan partisipasi adalah membangun dengan kekuatan sendiri yang melibatkan peran serta masyarakat dalam bentuk uang dan atau barang yang dinilai dengan uang. Gotong royong adalah membangun dengan kekuatan sendiri yang melibatkan peran serta masyarakat dalam bentuk jasa yang dinilai dengan uang. Pendapatan yang berasal dari Swadaya, partisipasi dan gotong royong contohnya adalah pekerjaan membangun dengan kekuatan sendiri yang melibatkan peran serta masyarakat berupa tenaga dan barang. Penerimaan dalam bentuk tenaga dan barang harus dikonversikan/dinilai dengan uang (rupiah). Pendapatan dari swadaya dan partisipasi masyarakat adalah sumbangan yang dikumpulkan dari masyarakat desa yang diserahkan langsung kepada pelaksana kegiatan atau dikoordinir dari lingkup kewilayahan terkecil yaitu tingkat Rukun Tetangga (RT) atau dusun kemudian dikumpulkan dan disetorkan ke Pelaksana Kegiatan.

Pendapatan dari swadaya dan partisipasi masyarakat, dibuatkan bukti penerimaannya berupa kuitansi/tanda terima barang. Untuk

penerimaan yang diberikan dalam bentuk tenaga dibuatkan daftar hadir atas orang-orang yang menyumbangkan tenaganya. Atas pemberian-pemberian baik material ataupun tenaga tersebut selanjutnya dikonversikan/diberi nilai rupiahnya dengan menggunakan harga pasar setempat atau berdasarkan RAB yang telah telah dibuat sebelumnya. Atas bukti penerimaan atas swadaya dari masyarakat tersebut, baik yang berupa natura ataupun tenaga yang telah dirupiahkan, ditembuskan kepada Bendahara Desa untuk dicatat sebagai realisasi penerimaan swadaya yang akan dilaporkan dalam APB Desa.

Lain-lain Pendapatan Asli Desa antara lain diperoleh dari hasil pungutan desa. Pungutan yang ada di desa antara lain yaitu pungutan atas penggunaan balai desa, pungutan atas pembuatan surat-surat keterangan, pungutan atas calon penduduk desa, dan lain sebagainya. Pemerintah desa dilarang melakukan pungutan sebagai penerimaan desa selain yang ditetapkan dalam peraturan desa. Pelaksanaan Pungutan Desa dilakukan oleh Bendahara Desa dibantu dengan petugas pemungut. Seluruh pendapatan ini selanjutnya disetorkan oleh Bendahara Desa ke dalam Rekening Kas Desa. Setiap pencatatan penerimaan sumbangan harus disertai dengan bukti yang lengkap dan sah antara lain kuitansi penerimaan.

2. Transfer Desa

Pendapatan Transfer Desa sebagaimana telah diuraikan di atas berasal dari pemerintah supra desa yang menyalurkan dana kepada desa

sesuai amanat ketentuan yang berlaku atau bantuan keuangan kepada desa. Dana Transfer yang akan diberikan kepada desa telah tertuang dalam APBD Provinsi/Kabupaten/Kota yang bersangkutan yang sebelumnya telah diinformasikan kepada desa yaitu 10 hari setelah KUA/PPAS disepakati kepala daerah dan DPRD. Besaran alokasi yang diterima desa secara umum ditetapkan dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah tentang penetapan besaran alokasi, misalnya Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota tentang Penetapan Besaran Dana Desa, Alokasi Dana Desa, Bagi Hasil Pajak/Retribusi dan Bantuan Keuangan.

Atas alokasi anggaran tersebut selanjutnya dilakukan penyaluran dana kepada desa secara bertahap sesuai ketentuan yang berlaku. Setiap tahapan penyaluran memiliki persyaratan yang telah ditentukan dan diatur dalam Peraturan Kepala Daerah yang mengacu pada peraturan yang lebih tinggi. Sebagai contoh misalnya mekanisme Dana Desa yang diatur dalam PP Nomor 60 Tahun 2014.

Dana Desa ditransfer melalui APBD kabupaten/kota untuk selanjutnya ditransfer ke APB Desa. Penyaluran Dana Desa dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari RKUN ke RKUD, selanjutnya dari kabupaten/kota disalurkan ke desa dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari RKUD ke Rekening Kas Desa. Penyaluran Dana Desa dilakukan secara bertahap pada tahun anggaran berjalan dengan ketentuan:

- a. Tahap I pada bulan April sebesar 40%

- b. Tahap II pada bulan Agustus sebesar 40%
- c. Tahap III pada bulan November sebesar 20%

Penyaluran Dana Desa setiap tahap dilakukan paling lambat pada minggu kedua, yang dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah diterima di Kas Daerah. Penyaluran Dana Desa dari RKUN ke RKUD dilakukan dengan syarat:

- a. Peraturan Bupati/Walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa telah disampaikan kepada Menteri.
- b. APBD kabupaten/kota telah ditetapkan.

Penyaluran Dana Desa dari RKUD ke Rekening Kas Desa dilakukan dengan persyaratan APB Desa ditetapkan. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, ketentuan yang ada dalam PP 60 Tahun 2014 sedang dalam proses revisi. Di antara pokok revisi tersebut selain pembagiannya yang dilakukan 90% secara merata dan 10% proporsional, tahap III penyaluran (20%) dimajukan dimana sebelumnya bulan November menjadi bulan Oktober. Alokasi Dana Desa, Dana Bagi Hasil Pajak/Retribusi, Bantuan Keuangan perlu juga diatur mekanismenya. Mekanisme penyaluran beserta persyaratan untuk dana-dana tersebut lebih lanjut akan diatur dalam Peraturan Bupati/Walikota.

3. Pendapatan Lain-Lain

Kelompok Pendapatan Lain-Lain meliputi Hibah, Sumbangan dari Pihak Ketiga yang tidak mengikat dan Lain-Lain Pendapatan Desa yang Sah. Pelaksanaan penerimaan dari Hibah, Sumbangan, dan Lain-Lain

Pendapatan Desa yang Sah, berupa KAS dilakukan melalui Bendahara Desa. Pendapatan yang diterima dalam bentuk kas tunai oleh Bendahara Desa harus segera disetorkan ke Rekening Kas Desa. Pencatatan penerimaan dari Hibah, Sumbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Desa yang Sah harus disertai dengan bukti yang lengkap dan sah antara lain kuitansi penerimaan.

Pengadaan barang dan/atau jasa di Desa, sebagaimana diatur dalam pasal 105 PP No. 43 tahun 2014, diatur dengan peraturan bupati/walikota dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, setiap Bupati/Wali Kota wajib menerbitkan Peraturan Bupati/Walikota yang mengatur tatacara dan menggariskan ketentuan pengadaan barang dan jasa di desa.

Salah satu peraturan tentang pengadaan barang dan jasa adalah Perka LKPP No. 13 Tahun 2013 tentang Pedoman Tatacara Pengadaan Barang/Jasa di Desa. Dalam Perka dimaksud dinyatakan secara jelas bahwa pengadaan barang/jasa yang bersumber dari APBDesa di luar ruang lingkup pengaturan pasal 2 Perpres 54 /2010 jo Perpres 70/2012. Menurut Perka LKPP tersebut, tata cara pengadaan barang/jasa oleh Pemerintah Desa yang sumber pembiayaannya dari APBDesa ditetapkan oleh kepala daerah dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan Kepala LKPP dan kondisi masyarakat setempat.

Pengadaan barang/jasa oleh pemerintah desa pada prinsipnya dilakukan dengan swakelola dengan memaksimalkan penggunaan,

material/bahan dari wilayah setempat. Apabila tidak dapat dilakukan dengan cara swakelola baik sebagian maupun seluruhnya, maka dapat dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa yang dianggap mampu untuk melaksanakan pekerjaan. Setiap desa wajib membentuk Tim Pengelola Kegiatan (TPK) melalui Surat Keputusan Kepala Desa yang terdiri dari unsur pemerintah desa dan unsur lembaga kemasyarakatan desa untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa. Kedudukan TPK terkait pengadaan barang/jasa harus sinkron dengan proses pembayaran sebagaimana telah dibahas di atas. Ketentuan lebih lanjut terkait pengadaan barang dan jasa akan dibahas secara rinci dalam juklak tersendiri.

Penatausahaan Keuangan Desa adalah kegiatan pencatatan yang khususnya dilakukan oleh Bendahara Desa. Bendahara Desa wajib melakukan pencatatan terhadap seluruh transaksi yang ada berupa penerimaan dan pengeluaran. Bendahara Desa melakukan pencatatan secara sistematis dan kronologis atas transaksi-transaksi keuangan yang terjadi. Penatausahaan keuangan desa yang dilakukan oleh Bendahara Desa dilakukan dengan cara sederhana, yaitu berupa PEMBUKUAN belum menggunakan jurnal akuntansi. Penatausahaan baik penerimaan kas maupun pengeluaran kas, Bendahara Desa menggunakan:

1. Buku Kas Umum;
2. Buku Kas Pembantu Pajak; dan
3. Buku Bank.

Bendahara Desa melakukan pencatatan atas seluruh penerimaan dan pengeluaran dalam Buku Kas Umum untuk yang bersifat TUNAI. Sedangkan transaksi penerimaan dan pengeluaran yang melalui bank/transfer dicatat dalam Buku Bank. Buku Kas Pembantu Pajak digunakan oleh Bendahara Desa untuk mencatat penerimaan uang yang berasal dari pungutan pajak dan mencatat pengeluaran berupa penyetoran pajak ke kas Negara. Khusus untuk pendapattan pembiayaan, terdapat buku pembantu berupa Buku Rincian Pendapatan dan Buku Rincian Pembiayaan.

Sesuai pasal 35 Permendagri 113 Tahun 2014, Bendahara Desa wajib mempertanggungjawabkan uang melalui laporan pertanggungjawaban. Laporan Pertanggungjawaban ini disampaikan setiap bulan kepada Kepala Desa paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Sebelumnya, Bendahara Desa melakukan tutup buku setiap akhir bulan secara tertib, meliputi Buku Kas Umum, Buku Bank, Buku Pajak dan Buku Rincian Pendapatan. Penutupan buku ini dilakukan bersama dengan Kepala Desa.

Format Laporan Pertanggungjawaban Bendahara tidak tercantum dalam Lampiran Permendagri 113/2014. Berdasarkan buku yang dikelola, maka seharusnya Laporan Pertanggungjawaban Bendahara Desa menggambarkan arus uang masuk yang diterima dari pendapatan dan arus uang yang keluar untuk belanja, panjar dan lain-lain. Arus uang tersebut tercatat dari Buku kas Umum dan Buku Bank.

Saldo Awal berasal dari saldo bulan sebelumnya, sedangkan jumlah penerimaan maupun pengeluaran baik Kas Tunai maupun Rekening Kas Desa

diperoleh dari jumlah kolom penerimaan dan kolom pengeluaran pada BKU dan Buku Bank. Laporan Pertanggungjawaban Bendahara Desa disampaikan kepada Kepala Desa melalui Sekretaris Desa untuk diverifikasi terlebih dahulu. Verifikasi dilakukan dengan membandingkan saldo sesuai pembukuan dengan saldo riil berupa kas tunai dan di Rekening Kas Desa. Hal ini merupakan salah satu fungsi pengawasan yang dilakukan kepala desa.

Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa Setiap Akhir Tahun Anggaran disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui camat terdiri dari Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan yang telah ditetapkan dengan Peraturan Desa. Setelah Pemerintah Desa dan BPD telah sepakat terhadap Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa dalam bentuk Peraturan Desa, maka Perdes ini disampaikan kepada Bupati/Walikota sebagai bagian tidak terpisahkan dari Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa sebagaimana tercantum dalam pada pasal 41 Permendagri 113/2014, disampaikan paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berkenaan.

Laporan Realisasi Penggunaan Dana Desa disampaikan kepada bupati/walikota setiap semester. Penyampaian laporan realisasi penggunaan Dana Desa dilakukan:

1. Untuk semester I paling lambat minggu keempat bulan Juli tahun anggaran berjalan.

2. Untuk semester II paling lambat minggu keempat bulan Januari tahun anggaran berikutnya.

Berdasarkan Laporan Dana Desa dari desa-desa yang ada di wilayah kabupaten/kota, Bupati/Walikota menyampaikan Laporan Realisasi Penyaluran dan Konsolidasi Penggunaan Dana Desa kepada Menteri keuangan dengan tembusan menteri yang menangani desa, menteri teknis/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait, dan gubernur paling lambat minggu keempat bulan Maret tahun anggaran berikutnya. Sampai dengan panduan ini selesai disusun, belum ada ketentuan yang mengatur tentang format Laporan Dana Desa yang harus disampaikan oleh desa dan format kompilasi yang harus disusun oleh pemerintah kabupaten/kota. Hal yang bisa menjadi acuan dalam pengelolaan dana desa adalah Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015.

Hal yang perlu menjadi perhatian terkait penggunaan Dana Desa adalah SiLPA Dana Desa. Bupati/walikota memberikan sanksi administrasi berupa pengurangan Dana Desa jika SiLPA-nya tidak wajar ($\pm 30\%$), yang dikarenakan penggunaan tidak sesuai dengan prioritas atau penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari 2 (dua) bulan.

Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa merupakan laporan yang disampaikan secara periodik kepada BPD terhadap pelaksanaan APB Desa yang telah disepakati di awal tahun dalam bentuk

Peraturan Desa. Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa dilampiri:

1. Format Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa Tahun Anggaran berkenaan;
2. Format Laporan Kekayaan Milik Desa per 31 Desember Tahun Anggaran berkenaan; dan
3. Format Laporan Program Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang Masuk ke Desa.

B. Alokasi Dana Desa

Desa berfungsi sebagai ujung tombak pelaksanaan pembangunan di Indonesia, baik dibidang pemerintahan ekonomi dan sosial kemasyarakatan, maupun tugas-tugas pembantuan, yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Pada perjalanannya, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk, sehingga perlu diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis agar dapat melaksanakan pemerintahan dan membangun masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Dalam era otonomi daerah lebih menitikberatkan pada upaya pemberdayaan masyarakat, maka peranan Pemerintah Desa sebagai lembaga terdepan dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia dan berhadapan langsung dengan masyarakat menjadi sangat penting. Sukses atau tidaknya pencapaian sasaran pelaksanaan otonomi daerah sangat tergantung pada

seberapa baik kinerja Pemerintahan Desa dalam mengimplementasi peranan, fungsi, dan wewenang sebagai pelayan masyarakat.

Dalam operasionalisasi Desa untuk mewujudkan otonomi desa membutuhkan anggaran. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyebutkan bahwa 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 yang menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan dan pengelolaan keuangan desa. Sumber-sumber dari Keuangan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah;
2. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Dana Desa);
3. Bagian Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota;
4. Alokasi Dana Desa;
5. Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota;
6. Hibah dan Sumbangan yang Tidak Mengikat dari Pihak Ketiga;
7. Lain-lain Pendapatan Desa yang Sah.

Salah satu sumber keuangan desa adalah Dana Desa. Dana Desa baru dilaksanakan pada tahun 2015 dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Prioritas penggunaan Dana Desa adalah membiayai pelaksanaan program dan kegiatan berskala lokal Desa dibidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Pengalokasian Dana

Desa kepada kabupaten atau kota berdasarkan jumlah desa dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis.

Pengalokasian dana desa memiliki peran yang penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sejak tahun 2014, Presiden Republik Indonesia yang ketujuh, Ir. Joko Widodo, menyampaikan klaimnya mengenai dana desa yang digelontorkan pemerintah sebesar Rp 187 triliun dana desa ke desa-desa sejak tahun 2015 pada masa jabatan kepemimpinannya. Berdasarkan data dari situs resmi Kementerian Keuangan (Kemenkeu), alokasi dana desa pada tahun 2018 sebesar Rp 60 triliun, pada tahun 2017 sebesar Rp 60 triliun, pada tahun 2017 sebesar Rp 46,98 triliun, dan pada tahun 2015 sebesar Rp 20,7 triliun.

Dengan nominal dana desa sebesar itu seharusnya dana desa memiliki peran yang penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat apabila pengelolaan perencanaan program tersebut sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Untuk itu pembangunan perdesaan yang dilaksanakan harus sesuai dengan masalah yang dihadapi, potensi yang dimiliki harus sesuai aspirasi masyarakat yang diperoleh dari musyawarah mufakat dengan memprioritas peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Di tahun 2019, Pemerintah Indonesia menggelontorkan dana desa sebesar Rp 70 triliun. Dan untuk pengalokasian dana desa tersebut, pemerintah semakin memperketat pengawasan dalam pengoptimalan penyerapan dana tersebut melalui Peraturan Menteri No. 16 Tahun 2018 sehingga

meminimalisir adanya penyelewengan. Melalui penerbitan Peraturan Menteri No. 16 Tahun 2018 tersebut, pemerintah mengharapkan agar desa memiliki arah dan pandangan yang jelas mengenai penyaluran dan pemanfaatan dana desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019 ditandatangani oleh Menteri Desa PDTT Eko Putro Sandjojo pada tanggal 20 September 2018. PERMEN PDTT No. 16 Tahun 2018 ini diundangkan pada tanggal 18 Oktober 2018 oleh Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham RI, Widodo Ekatjahjana di Jakarta dan diumumkan dalam Berita Negara RI Tahun 2018 Nomor 1448. Peraturan Menteri PDTT No. 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana desa Tahun 2019 merupakan acuan utama bagi desa diseluruh Indonesia dalam menyelenggarakan kewenangan, hak asal usul, dan kewenangan lokal berskala desa yang dibiayai dana desa pada tahun 2019.

Adapun mengenai Prinsip-Prinsip Penyaluran dan Pemanfaatan Dana Desa dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019 Yang dalam Pasal 3 menyebutkan tentang prioritas penggunaan Dana Desa yang didasarkan pada prinsip-prinsip:

1. Keadilan: mengutamakan hak dan kepentingan seluruh warga Desa tanpa membeda-bedakan;

2. **Kebutuhan Prioritas:** mendahulukan kepentingan Desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan sebagian besar masyarakat Desa;
3. **Terfokus:** mengutamakan pilihan penggunaan Dana Desa pada 3 (tiga) sampai dengan 5 (lima) jenis kegiatan sesuai dengan kebutuhan sesuai dengan prioritas nasional, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan desa, dan tidak dilakukan praktik penggunaan Dana Desa yang dibagi rata.
4. **Kewenangan Desa:** mengutamakan kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa;
5. **Partisipatif:** mengutamakan prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat Desa;
6. **Swakelola:** mengutamakan kemandirian Desa dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan Desa yang dibiayai Dana Desa.
7. **Berdikari:** mengutamakan pemanfaatan Dana Desa dengan mendayagunakan sumber daya Desa untuk membiayai kegiatan pembangunan yang dikelola dari, oleh dan untuk masyarakat Desa sehingga Dana Desa berputar secara berkelanjutan di wilayah Desa dan/atau daerah kabupaten/kota.
8. **Berbasis sumber daya Desa:** mengutamakan pendayagunaan sumber daya manusia dan sumber daya alam yang ada di Desa dalam pelaksanaan pembangunan yang dibiayai oleh Dana Desa.
9. **Tipologi Desa:** mempertimbangkan keadaan dan kenyataan karakteristik geografis, sosiologis, antropologis, ekonomi, dan ekologi Desa yang khas, serta perubahan atau perkembangan dan kemajuan Desa.

Prioritas Penggunaan Dana Desa diatur dalam Pasal 4 BAB III Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019. Prioritas Pembangunan Dana Desa dimaksud adalah:

1. Penggunaan Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa.
2. Prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat digunakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan prioritas yang bersifat lintas bidang.
3. Prioritas penggunaan dana desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diharapkan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat Desa berupa peningkatan kualitas hidup, peningkatan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan serta peningkatan pelayanan publik di tingkat Desa. Selanjutnya didetailkan dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 13 dengan dibagi menjadi 3 bagian yaitu Bidang Pembangunan Desa, Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Publikasi.

Adapun Prioritas Penggunaan Dana Desa dalam Bidang Pembangunan Desa antara lain :

1. Peningkatan kualitas hidup masyarakat Desa diutamakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang pelayanan sosial dasar yang berdampak langsung pada meningkatnya kualitas hidup masyarakat. Kegiatan pelayanan sosial dasar meliputi:

- a. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana dasar untuk pemenuhan kebutuhan lingkungan pemukiman; transportasi; energi; dan informasi dan komunikasi.
 - b. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana pelayanan sosial dasar untuk pemenuhan kebutuhan kesehatan masyarakat; dan pendidikan dan kebudayaan.
 - c. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana ekonomi masyarakat Desa meliputi usaha pertanian untuk ketahanan pangan; usaha ekonomi pertanian berskala produktif meliputi aspek produksi, distribusi dan pemasaran yang difokuskan kepada pembentukan dan pengembangan produk unggulan Desa dan/atau produk unggulan kawasan perdesaan; dan usaha ekonomi non pertanian berskala produktif meliputi aspek produksi, distribusi, dan pemasaran yang difokuskan kepada pembentukan dan pengembangan produk unggulan Desa dan/atau produk unggulan kawasan perdesaan.
 - d. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana lingkungan untuk pemenuhan kebutuhan kesiapsiagaan menghadapi bencana alam dan konflik sosial; penanganan bencana alam dan bencana sosial; dan pelestarian lingkungan hidup.
2. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan infrastruktur dan sarana prasarana lainnya yang sesuai dengan kewenangan Desa dan diputuskan melalui musyawarah Desa.

3. Peningkatan pelayanan publik ditingkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3), yang diwujudkan dalam upaya peningkatan gizi masyarakat serta pencegahan anak kerdil (*stunting*). Kegiatan pelayanan gizi dan pencegahan anak kerdil (*stunting*) sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. penyediaan air bersih dan sanitasi;
- b. pemberian makanan tambahan dan bergizi untuk balita;
- c. pelatihan pemantauan perkembangan kesehatan ibu hamil atau ibu menyusui;
- d. bantuan posyandu untuk mendukung kegiatan pemeriksaan berkala kesehatan ibu hamil atau ibu menyusui;
- e. pengembangan apotek hidup desa dan produk hortikultura untuk memenuhi kebutuhan gizi ibu hamil atau ibu menyusui;
- f. pengembangan ketahanan pangan di Desa; dan
- g. kegiatan penanganan kualitas hidup lainnya yang sesuai dengan kewenangan Desa dan diputuskan dalam musyawarah Desa.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa diutamakan membiayai pelaksanaan program dan kegiatan yang bersifat lintas bidang untuk menciptakan lapangan kerja yang berkelanjutan, meningkatkan pendapatan ekonomi bagi keluarga miskin dan meningkatkan pendapatan asli Desa. Program dan kegiatannya meliputi bidang kegiatan produk unggulan Desa dan/atau produk unggulan kawasan perdesaan, BUMDesa dan/atau BUMDesa Bersama, embung/penampungan air kecil lainnya, serta sarana olahraga Desa

sesuai dengan kewenangan Desa. Pembangunan sarana olahraga Desa merupakan unit usaha yang dikelola oleh BUMDesa atau BUMDesa Bersama. Kegiatan peningkatan kesejahteraan masyarakat lainnya yang sesuai dengan kewenangan Desa dan diputuskan melalui vmusyawarah Desa.

Penanggulangan kemiskinan di Desa diutamakan membiayai pelaksanaan program dan kegiatan padat karya tunai untuk menyediakan lapangan kerja bagi masyarakat desa yang menganggur, setengah menganggur, keluarga miskin, dan pencegahan anak kerdil (*stunting*). Kegiatan padat karya tunai dilakukan secara swakelola oleh Desa dengan mendayagunakan sumber daya alam, teknologi, dan sumber daya manusia di Desa.

Pendayagunaan sumber daya manusia dilakukan dengan memanfaatkan pembiayaan Dana Desa untuk bidang pembangunan Desa paling sedikit 30% (tiga puluh persen) digunakan membayar upah masyarakat Desa dalam rangka menciptakan lapangan kerja. Upah kerja dibayar secara harian atau mingguan dalam pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dengan Dana Desa. Pelaksanaan kegiatan padat karya tunai tidak dikerjakan pada saat musim panen.

Selanjutnya Prioritas Penggunaan Dana Desa dalam Bidang Pemberdayaan Masyarakat adalah untuk membiayai program dan kegiatan bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa yang ditujukan untuk meningkatkan kapasitas dan kapabilitas masyarakat Desa dalam penerapan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna, dan

temuan baru untuk kemajuan ekonomi dan pertanian masyarakat Desa dengan mendayagunakan potensi dan sumber dayanya sendiri. Pengembangan kapasitas masyarakat Desa wajib dilakukan secara swakelola oleh Desa atau badan kerja sama antar-Desa dan dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Prioritas penggunaan Dana Desa untuk program dan kegiatan bidang pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 10 tercantum Lampiran I dan Lampiran II menjadi pedoman umum yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019. Kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa yang diprioritaskan meliputi:

1. peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan Desa;
2. pengembangan kapasitas masyarakat Desa yang dilaksanakan di Desa setempat;
3. pengembangan ketahanan masyarakat Desa;
4. pengembangan ketahanan keluarga;
5. pengelolaan dan pengembangan sistem informasi Desa melalui pengembangan kapasitas dan pengadaan aplikasi perangkat lunak (*software*) dan perangkat keras (*hardware*) komputer untuk pendataan dan

penyebaran informasi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa yang dikelola secara terpadu;

6. dukungan pengelolaan kegiatan pelayanan sosial dasar di bidang pendidikan, pemberdayaan warga miskin, perempuan dan anak, serta masyarakat marginal dan anggota masyarakat Desa penyandang disabilitas;
7. dukungan pengelolaan kegiatan pelestarian lingkungan hidup;
8. dukungan kesiapsiagaan menghadapi bencana alam dan konflik sosial serta penanganannya;
9. dukungan permodalan dan pengelolaan usaha ekonomi produktif yang dikelola oleh BUMDesa dan/atau BUMDesa Bersama;
10. dukungan pengelolaan usaha ekonomi oleh kelompok masyarakat, koperasi dan/atau lembaga ekonomi masyarakat Desa lainnya;
11. pendayagunaan sumber daya alam untuk kemandirian Desa dan peningkatan kesejahteraan masyarakat;
12. penerapan teknologi tepat guna untuk pendayagunaan sumber daya alam dan peningkatan usaha ekonomi pertanian berskala produktif;
13. pengembangan kerja sama antar Desa dan kerja sama Desa dengan pihak ketiga;
14. kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa lainnya yang sesuai dengan kewenangan Desa dan diputuskan melalui musyawarah Desa.

Mengenai Prioritas Penggunaan Dana Desa 2019 untuk publikasi termaktub dalam Pasal 13 Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2019, antara lain :

1. Prioritas penggunaan Dana Desa di bidang pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2019 wajib dipublikasikan oleh Pemerintah Desa kepada masyarakat Desa di ruang publik yang dapat diakses masyarakat Desa.
2. Publikasi penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud diatas dilakukan secara swakelola dan partisipatif dengan melibatkan peran serta masyarakat Desa.
3. Dalam hal Desa tidak mempublikasikan penggunaan Dana Desa di ruang publik, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memberikan sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mekanisme Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2019 diatur dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 18 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019 BAB IV tentang Mekanisme Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa secara jelas, dalam pasal per pasal di bawah ini:

Pasal 14:

1. Penetapan prioritas penggunaan Dana Desa sesuai dengan prosedur perencanaan pembangunan Desa yang dilaksanakan berdasarkan kewenangan Desa.

2. Kewenangan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala Desa yang ditetapkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Penetapan prioritas penggunaan Dana Desa dilaksanakan dalam penyusunan RKP Desa.

Pasal 15:

1. Penetapan prioritas penggunaan Dana Desa dilaksanakan secara terpadu dengan perencanaan pembangunan nasional, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota.
2. Keterpaduan perencanaan pembangunan nasional, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dengan menginformasikan kepada Desa sebagai berikut:
 - a. pagu indikatif Dana Desa sebagai dasar penyusunan RKP Desa; dan
 - b. program/kegiatan pembangunan Desa yang dibiayai APBD Kabupaten/Kota, APBD Provinsi, dan/atau APBN yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Desa.

Pasal 16:

1. Prioritas penggunaan Dana Desa yang ditetapkan sebagai prioritas kegiatan, anggaran dan belanja Desa wajib dibahas dan disepakati melalui Musyawarah Desa.
2. Hasil keputusan Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyusunan RKP Desa.
3. Prioritas kegiatan pembangunan yang dibiayai Dana Desa yang telah ditetapkan dalam RKP Desa wajib dipedomani dalam penyusunan APB Desa yang dituangkan dalam Rancangan peraturan Desa tentang APB Desa.

Pasal 17:

1. Rancangan APB Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (3), di evaluasi oleh Bupati/Wali Kota.
2. Dalam hal hasil evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan rencana penggunaan Dana Desa tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, Bupati/Wali Kota memberikan penjelasan secara tertulis kepada Desa tentang latar belakang dan alasan ketidaksetujuan atas rencana penggunaan Dana Desa.

3. ketidaksetujuan atas rencana penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Desa menyampaikan kepada masyarakat Desa melalui BPD dalam musyawarah Desa.

Pasal 18:

1. Dalam hal pemetaan tipologi Desa berdasarkan tingkat perkembangan Desa untuk penyusunan prioritas penggunaan Desa, Pemerintah Desa menggunakan data Indeks Desa Membangun (IDM).
2. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan evaluasi terhadap tingkat perkembangan Desa berdasarkan data IDM.
3. Hasil evaluasi tingkat perkembangan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lambat selesai sebelum dimulainya penyusunan RKP Desa Tahun berkenaan.
4. Hasil evaluasi tingkat perkembangan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus diinformasikan secara terbuka oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
5. Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi acuan dalam penyusunan Pedoman Teknis Penggunaan Dana Desa.

Masyarakat dapat ikut serta memantau dan mengawasi penetapan prioritas penggunaan dana desa yang akuntabel dan transparan. Dalam Peraturan Menteri DTTP No. 16 Tahun 2018, pengawasan masyarakat diatur dalam Pasal 21 BAB VII tentang Partisipasi Masyarakat. Pengawasan masyarakat tersebut dapat dengan cara:

1. Menyampaikan pengaduan masalah penetapan prioritas penggunaan Dana Desa;
2. Melakukan pendampingan kepada Desa dalam menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
3. Melakukan studi dan publikasi penerapan prioritas penggunaan Dana Desa.

Masyarakat juga dapat mengadukan jika ada masalah atau penyalahgunaan penggunaan dana desa. Pengaduan masalah penetapan prioritas penggunaan Dana Desa dilakukan melalui website LAPOR Kantor Staf Presiden (KSP) dan/atau Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) pada Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi dengan alamat pengaduan sebagai berikut:

1. Layanan telepon: 1500040
2. Layanan SMS Center: 087788990040, 081288990040
3. Layanan PPID: Gedung Utama Lantai 1, Biro Hubungan Masyarakat dan Kerja Sama
4. Layanan Sosial Media: @Kemendesa (twitter), Kemendesa.1 (Facebook)

Tata kelola keuangan alokasi dana desa, merupakan bagian yang integral dari pengelolaan keuangan desa dalam APBDesa, sehingga dalam pengelolaannya harus mengikuti kaidah-kaidah dan prinsip tata kelola di mana seluruh kegiatan yang menggunakan dana alokasi dana desa, dibuatkan terlebih dahulu rencana kebutuhan secara jelas dan terinci, dalam pelaksanaannya harus efisien dan efektif serta transparan, dengan makna dari dan oleh masyarakat guna kepentingan masyarakat. Dapat dievaluasi secara terbuka, dalam arti tidak ada yang ditutupi. Dan semua kegiatan dapat dipertanggungjawabkan secara jelas dan akuntabel baik secara administratif, teknis, dan secara hukum.

Alokasi Dana Desa dilaksanakan dengan menggunakan prinsip hemat, terarah sesuai tujuan dan manfaat bagi masyarakat desa serta terkendali.

Kegiatan-kegiatan yang akan dibiayai dari Alokasi Dana Desa sangat terbuka, bagi peningkatan sarana dan prasarana pelayanan kepada masyarakat guna tercapainya pemenuhan kebutuhan dasar, penguatan kelembagaan desa dan kegiatan lainnya yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat pada umumnya. Dicatat dan diadministrasikan dengan baik dalam arti tata kelolanya harus mengikuti mekanisme APBDesa dan peraturan yang berlaku.³⁴⁹

Menurut Sahdan dkk,³⁵⁰ pengelolaan ADD harus menyatu di dalam pengelolaan APBDes, sehingga prinsip pengelolaan ADD sama persis dengan pengelolaan APBdes, yang harus mengikuti prinsip-prinsip *good governance*, yakni:

1. Partisipatif

Proses ADD, sejak perencanaan, pengambilan keputusan sampai sampai dengan pengawasan serta evaluasi harus melibatkan banyak pihak, artinya dalam mengelola ADD tidak hanya melibatkan para elit desa saja (pemerintah desa, BPD, Pengurus LKMD/RT/RW ataupun tokoh-tokoh masyarakat), tetapi juga harus melibatkan masyarakat lain seperti petani, kaum buruh, perempuan, pemuda dan sebagainya.

2. Transparan

Semua pihak dapat mengetahui keseluruhan proses secara terbuka. Selain itu, diupayakan agar masyarakat desa dapat menerima informasi mengenai tujuan, sasaran, hasil, manfaat, yang diperolehnya dari setiap kegiatan yang menggunakan dana ini.

³⁴⁹ Sumantri, *Pengelolaan Alokasi Dana Desa*, 2011, hlm. 158

³⁵⁰ Sahdan, dkk, *Pengelolaan ADD*, 2006, hlm. 23

3. Akuntabel

Keseluruhan proses penggunaan ADD, mulai dari usulan peruntukannya, pelaksanaan sampai dengan pencapaian hasilnya dapat dipertanggungjawabkan di depan seluruh pihak terutama masyarakat desa.

4. Kesetaraan

Semua pihak yang terlibat dalam pengelolaan ADD mempunyai hak dan kedudukan yang sama.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa pada Pasal 20, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, tentang Desa, pengelolaan dana alokasi dana desa, merupakan satu kesatuan dalam pengelolaan keuangan desa, sehingga pengelolaannya mengikuti aturan dan tata kelola dengan mekanisme yang telah diatur dalam peraturan perundangundangan yang berlaku di desa.

Pengelolaan Alokasi Dana Desa, pada tahap awal, tentunya disusun kegiatan awal adalah menyusun kegiatan peencanaan tentang kebutuhan yang akan dilaksanakan, tentunya dengan melibatkan aspirasi masyarakat desa secara umum, karena prinsip penggunaan dana alokasi dana desa adalah dari dan oleh masyarakat, sehingga peran aktif masyarakat sangat diperlukan dalam tata kelola alokasi dana desa. Pada penyusunan perencanaan kebutuhan, ditampung terlebih dahulu setiap kebutuhan dari masyarakat desa, dilakukan dalam forum musrenbang desa, dirapatkan secara musyawarah dan mufakat, dengan mengedepankan kepentingan masyarakat pada umumnya, tidak hanya sebahagian kecil masyarakat atau kelompok masyarakat tertentu, apabila telah

terjadi kesepakatan bersama, ditentukan skala prioritas utama, jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang, agar dalam menyusun dan mengalokasi anggaran kebutuhan dapat dilakukan verifikasi yang jelas manamana yang akan segera dapat dilakukan/ dilaksanakan terlebih dahulu, dan manamana yang akan dilaksanakan selanjutnya berjangka menengah, dan mana-mana dapat dilaksanakan dalam jangka panjang.

Tentunya dengan mempertimbangkan ketersediaan dana yang akan diperoleh desa terkait dana alokasi dana desa, dengan mempertimbangkan perolehan alokasi dana desa tahun sebelumnya, dan dinamakan prediksi kedepan setaiap tahunnya dengan prediksi yang wajar dalam menyusun kenaikan perolehan alokasi dana desa. Karena perencanaan dapat diartikan sebagai perhitungan dan penentuan tentang apa yang dijalankan dalam rangka mencapai tujuan tertentu di mana menyangkut tempat, oleh siapa pelaku itu atau pelaksanaan tata cara mencapai tujuan tersebut. Dari pernyataan tersebut perencanaan dapat diartikan sebagai pemilihan sekumpulan kegiatan dan pemusatan selanjutnya apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana dan oleh siapa.

Pada prinsipnya perencanaan merupakan suatu proses yang tidak mengenal akhirnya dan untuk mencapai hasil yang memuaskan maka harus mempertimbangkan kondisi diwaktu yang akan datang. Pada hakekatnya perencanaan adalah sebuah proses yang penting dan menentukan keberhasilan suatu tindakan. Dengan demikian, kunci keberhasilan dalam pengelolaan atau

manajemen tergantung dalam proses perencanaannya. Apabila jika gagal merencanakan maka kita merencanakan gagal.

Perencanaan pada dasarnya merupakan usaha secara sadar, terorganisir dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif yang ada untuk mencapai tujuan tertentu. Sehingga berdasarkan uraian tersebut maka dapat disimpulkan perencanaan merupakan proses kegiatan pelayanan yang dilakukan instansi atau organisasi baik pemerintah dan swasta dalam rangka untuk dapat mensejahterakan para anggotanya, dan setiap perencanaan disusun atau dibuat dengan mengikuti tahapan-tahapan tertentu yang dapat menampung seluruh kebutuhan kepentingan dari anggota organisasi tersebut. Dalam penyusunan perencanaan tahap awal melakukan identifikasi masalah yang ada, di mana identifikasi masalah merupakan erat kaitannya dengan kebutuhan-kebutuhan yang diperlukan untuk dapat diatasi dalam penyusunan perencanaan. Tahap berikutnya adalah pengembangan rencana kebutuhan yang akan dimasukkan kedalam rencana kebutuhan, dan menjadi target dan tujuan yang akan dicapai dalam pelaksanaannya. Sehingga keberhasilan program dan kegiatan semakin dapat diprediksi,. Tentunya dengan strategi-strategi yang akan dijalkannya.

Sejalan dengan hal tersebut dalam Peraturan Menteri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa Pasal 21 dan 22 dijelaskan tentang tahap pelaksanaan ini, mulai dari pencairan dan penyaluran serta pelaksanaan kegiatan secara rinci. Pada tahap pelaksanaan ini terdapat dua proses yaitu mekanisme penyaluran dan pencairan. Alokasi Dana Desa dalam

APBD Kabupaten/Kota dianggarkan pada bagian Pemerintahan Desa. Pemerintah desa membuka rekening pada bank yang ditunjukkan berdasarkan Keputusan Kepala Desa. Kepala Desa mengajukan permohonan penyaluran Alokasi Dana Desa kepada Bupati dalam hal ini Kepala Bagian Pemerintahan Desa Setda Kabupaten melalui Camat setelah dilakukan verifikasi oleh Tim Pendamping Kecamatan. Bagian Pemerintahan Desa pada Setda Kabupaten akan meneruskan berkas permohonan berikut lampirannya kepada Kepala Bagian Keuangan Setda Kabupaten atau Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) atau Kepala Badan Pengelola Keuangan dan Kekayaan Aset Daerah (BPKKAD). Kepala Bagian Keuangan Setda atau Kepala BPKD atau Kepala BPKK-AD akan menyalurkan Alokasi Dana Desa langsung dari kas daerah ke rekening desa.

Berdasarkan penjelasan tentang konsep perencanaan, maka perencanaan dalam penelitian ini dapat diartikan sebagai suatu cakupan tindakan atau kegiatan pelaku (Pengelola ADD) dengan maksud tujuan tertentu yakni untuk memecahkan masalah yang ada dan memberikan solusi secara nyata berupa program-program untuk memecahkan masalah tersebut. Perencanaan yang dimaksud dalam konteks ini adalah perencanaan yang dilakukan oleh Tim Pelaksana dalam pengelolaan Alokasi Dana Desa. Penyusunan rencana kerja dalam pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) meliputi kegiatan sebagai berikut :

1. Pembentukan kelembagaan Pengelola Alokasi Dana Desa Untuk mengelola ADD, desa harus mempersiapkan kelembagaan yang terdiri dari

Tim Pelaksana, Tim Pengawas dan Tim Evaluasi secara khusus. Tim-tim tersebut dibutuhkan agar ADD dapat dikelola dengan baik dan sesuai dengan kepentingan masyarakat.

2. Kepala desa mengadakan sosialisasi pelaksanaan ADD dan membentuk Tim Pelaksana ADD yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa sesuai kebutuhan peraturan yang berlaku.
3. Kepala Desa dan Perangkat Desa membuat rencana detail tentang penggunaan Alokasi Dana Desa untuk penyelenggaraan pemerintahan.
4. Kepala Desa bersama LPMD dan tokoh masyarakat membuat rencana detail tentang Alokasi Dana Desa untuk pemberdayaan masyarakat termasuk rencana biaya, kelompok sasaran, kebutuhan material dan tenaga dari masyarakat dan lain-lain sesuai kebutuhan yang berlaku. Dalam hal ini Tim Pelaksana ADD di Desa bersama-sama dengan masyarakat mengidentifikasi masalah yang paling dibutuhkan yang selanjutnya diimplementasikan dalam program yang akan didanai oleh ADD.
5. Kepala desa menuangkan kegiatan yang didanai ADD dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Mekanisme pencairan Alokasi Dana Desa dalam APBDes dilakukan secara bertahap atau disesuaikan dengan kemampuan dan kondisi daerah kabupaten/kota. Adapun tahap pelaksanaan ADD meliputi kegiatan sebagai berikut :

1. Setelah Peraturan Desa tentang APBDes ditetapkan, maka tim Pelaksana Alokasi Dana Desa (ADD) Tingkat Desa dapat mulai melakukan kegiatan

yang diawali dari penyusunan program kegiatan yang didanai dari Alokasi Dana Desa (ADD).

2. Alokasi Dana Desa untuk penyelenggaraan pemerintahan dikelola oleh Tim Pelaksana bidang Pemerintahan
3. Alokasi Dana Desa untuk pemberdayaan masyarakat dikelola oleh Tim Pelaksana Bidang Pemberdayaan Pemerintahan

Pengawasan terhadap pengelolaan ADD pada Desa, dilakukan oleh Tim Pengendali Tingkat Kecamatan, dan Tim Fasilitas Kabupaten. Pengawasan pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) dilakukan oleh Kepala Desa, Tim Pengendali Tingkat Kecamatan dan Tim Fasilitas Tingkat Kabupaten. Pengawasan dan evaluasi dapat dilakukan melalui berbagai macam cara, di antaranya seperti pertemuan kampung, pertemuan kelompok (kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok usaha dan lain-lain), kunjungan lapangan, studi banding ke desa lain maupun hanya dengan mempelajari dokumen tertentu.

Pada tahap pengawasan bentuk kegiatan sebagai berikut :

1. Pengendalian, pengawasan dan evaluasi pelaksanaan Alokasi Dana Desa dilakukan oleh Kepala Desa, Tim Pengendali Tingkat Kecamatan dan Tim Fasilitas Tingkat Kabupaten.
2. Pengawasan kegiatan dilaksanakan oleh Tim Pendamping/*Assistensi*.

Penyampaian laporan dilaksanakan melalui jalur struktural yaitu dari Tim Pelaksana Tingkat Desa dan diketahui Kepala Desa ke Tim Pendamping Tingkat Kecamatan secara bertahap. Pertanggungjawaban ADD terintegrasi dengan pertanggungjawaban APBDes, sehingga bentuk

pertanggungjawabannya adalah pertanggungjawaban APBdes. Pada tahap ini bentuk pelaporan atas kegiatankegiatan dalam APBDes dibiayai dari ADD dibedakan dalam dua indikator, meliputi:

1. Pelaporan dilaksanakan untuk mengetahui perkembangan proses pengelolaan dan penggunaan Alokasi Dana Desa (ADD) yang mencakup:
 - a. Perkembangan kegiatan dan penyerapan dana
 - b. Masalah yang dihadapi dan pemecahannya
 - c. Pencapaian hasil penggunaan Alokasi Dana Desa (ADD)
2. Pelaporan ADD meliputi:
 - a. Pelaporan kegiatan
 - 1) Tim Pelaksana ADD Tingkat Desa menyampaikan laporan kepada Tim Pengendali Tingkat Kabupaten setiap 3 bulan.
 - 2) Tim Pengendali Tingkat Kecamatan menyampaikan laporan dari seluruh laporan Tim Pelaksana ADD Tingkat Desa kepada Tim Fasilitasi Tingkat Kabupaten setiap 3 Bulan;
 - 3) Tim Fasilitas Tingkat Kabupaten merekap seluruh laporan dari Tim Pengendali dan melaporkan kepada Bupati.
 - b. Pelaporan Keuangan
 - 1) Pelaporan keuangan dilaksanakan oleh Kepala Desa dan secara teknis dilaksanakan oleh Bendahara Desa.
 - 2) Pelaporan dilaksanakan setiap tahapan penerimaan ADD dan dilaporkan kepada Bupati melalui Camat
 - 3) Pelaporan keuangan dalam bentuk Surat Pertanggungjawaban (SPJ).

BAB IV

**KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PEMANFAATAN DANA
DESA DALAM RANGKA MENCEGAH TINDAK PIDANA KORUPSI
SAAT INI**

A. Implementasi Dana Desa dalam Praktik

Kehadiran Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa telah menempatkan desa sebagai subjek pembangunan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Desa diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri sehingga diharapkan pemerataan pelaksanaan pembangunan dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa dapat berjalan dengan baik. Hal tersebut penting karena permasalahan di desa seperti kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya lainnya bisa diminimalisir (Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan dan Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa Tahun 2015). Salah satu agenda prioritas pada Periode Pertama Pemerintahan Jokowi yang tertuang dalam NAWACITA adalah upaya membangun Indonesia di mulai dari pinggiran dengan memperkuat daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. Pada konteks inilah posisi dan kedudukan desa menjadi sangat penting dan strategis agar dapat mengakomodir segala kepentingan dan kebutuhan masyarakatnya sendiri yang selama ini sering dijadikan objek dalam konsep pembangunan nasional.

Perlakuan dan perhatian khusus terhadap desa pada dasarnya telah merubah paradigma pembangunan nasional yang semula dikenal dengan istilah “membangun desa” dan kini menjadi “desa membangun”. Frase desa membangun menunjukkan eksistensi desa baik sebagai objek maupun subjek dalam proses pembangunan (Pengembangan Desa Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia Tahun 2015). Desa kemudian diharapkan menjadi garda terdepan dalam menggapai keberhasilan dari segala urusan dan program-program pemerintah yang berhubungan langsung dengan desa.

Kondisi desa yang selama ini kurang menguntungkan dalam konteks pembangunan nasional, kini diarahkan untuk menjadi lebih mandiri. Untuk itu, desa harus diberikan otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sehingga untuk menjalankan kesemuanya itu maka pemerintah desa perlu mendapatkan dukungan dana. Komitmen pemerintah tersebut kemudian terealisasi melalui adanya anggaran dana desa yang mulai dialokasikan sejak tahun 2015.

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan-Kementerian Keuangan Tahun 2015, dana desa dialokasikan sebesar Rp. 20,7 triliun oleh Pemerintah Pusat dengan rata-rata setiap desa mendapatkan sebesar Rp. 280 juta. Pada tahun 2016, dana desa meningkat menjadi Rp. 46,98 triliun dengan rata-rata setiap desa sebesar Rp. 628 juta dan di tahun 2017 kembali mengalami peningkatan menjadi Rp. 60 triliun dengan rata-rata

setiap desa sebesar Rp. 800 juta, serta alokasi dana desa pada tahun 2018 tetap sama seperti tahun 2017.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) Tahun 2018 menyatakan bahwa terdapat kontribusi dana desa sehingga jumlah desa tertinggal berkurang sebesar 6.518 desa dibandingkan tahun 2014. Kesimpulan atas penurunan jumlah desa tertinggal tersebut didasarkan pada hasil pendataan Potensi Desa (Podes) yang dilakukan oleh BPS dengan menggunakan Indeks Pembangunan Desa (IPD) untuk melihat tingkat perkembangan desa dengan status tertinggal, berkembang, dan mandiri. Hasil dari IPD memperlihatkan bahwa desa tertinggal sebanyak 14.461 desa (19,17 persen), desa berkembang sebanyak 55.369 desa (73,4 persen), dan desa mandiri sebanyak 5.606 desa (7,43 persen).

Pada dasarnya pembangunan di Negara Indonesia ditopang oleh pembangunan di tingkat nasional dan provinsi, demikian juga maju mundurnya pembangunan di propinsi tidak terlepas dari pembangunan di Kabupaten-kabupaten yang berada di bawahnya. Dan sudah barang tentu maju mundurnya Kabupaten tergantung pada pembangunan di kelurahan dan desa-desa di bawah pemerintahannya. Demikian pula dengan laju pertumbuhan perekonomian disuatu daerah baik Kabupaten maupun propinsi tidak terlepas dari kemajuan pembangunan ekonomi di desa-desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur secara khusus mengenai pendapatan daerah, yang di atur dalam Pasal 1 angka 35 menyatakan bahwa “Pendapatan Daerah adalah semua hak Daerah

yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan”, dan pada Pasal 380 dalam penjelasan ayat 2, yaitu :

“Khusus untuk pengawasan yang terkait keuangan Daerah meliputi kegiatan audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan bimbingan teknis dalam pengelolaan APBD kabupaten/kota yaitu sejak tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantuan dan evaluasi atas pelaksanaan APBD (termasuk penyerapan APBD), sampai dengan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota yang dilakukan inspektorat kabupaten/kota dapat bekerja sama dengan Inspektorat Jenderal Kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pengawasan”.

Adapun dana desa yang di atur dalam Pasal 285 ayat 2 dalam penjelasan angka 4 yaitu :

“Yang dimaksud dengan “dana Desa” adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukan bagi Desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan Desa yang mencakup pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat”.

Sumber pendapatan desa antara lain, Pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, bantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, hibah dan sumbangan dari pihak ketiga. Kenyataan menunjukkan bahwa sumber-sumber keuangan desa sebagaimana dimaksud di atas belum sepenuhnya dikelola secara optimal, terutama sumber pendapatan desa yang berasal dari pendapatan asli desa. Hal ini tidak terlepas dari berbagai faktor penghambat, yang salah satunya masih terbatas atau lemahnya Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur pemerintahan desa itu sendiri. Dengan demikian hampir dapat dipastikan, banyak desa yang hanya bergantung pada bantuan

dari pemerintah pusat, provinsi maupun Kabupaten. Kenyataan ini masih ditambah dengan kurangnya peraturan perundang-undangan maupun peraturan lainnya yang secara spesifik mengatur tentang pengelolaan keuangan desa. Padahal tidak sedikit dana yang disalurkan pemerintah pusat, provinsi maupun Kabupaten untuk Desa. Alhasil tujuan penyelenggaraan otonomi daerah yakni memajukan perekonomian di daerah, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber kekayaan daerah, sulit untuk dicapai.³⁵³ Tidak jarang Keuangan dari pemerintah yang tidak dikelola dengan baik hanya menguntungkan sekelompok orang desa saja. Sudah menjadi rahasia umum bahwa ketersediaan sumber daya manusia yang kompeten dan professional. Disamping itu sumber pembiayaan yang masih kurang memadai baik yang berasal dari desa itu sendiri maupun dari luar.³⁵⁴

Desa mempunyai hak untuk memperoleh bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota. Bagian perolehan desa dari Kabupaten disebut Alokasi Dana Desa (ADD) yang disalurkan melalui kas desa. Pemberian ADD merupakan wujud pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat itu sendiri.³⁵⁵

³⁵³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2004, hlm. 59

³⁵⁴ Maryunani, *Keuangan dan Ekonomi Desa*, Makalah, Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang, 2006

³⁵⁵ Sukesu, *Efektivitas Program Alokasi Dana Desa (ADD) Terhadap Perekonomian Desa Di Kabupaten Pacitan*, Jurnal Ilmiah, Universitas Dokter Sutomo, Surabaya, Vol. 1 Desember Tahun 2007, hlm. 43

Melalui Alokasi Dana Desa, desa ataupun kelurahan berpeluang untuk mengelola pembangunan, pemerintahan dan sosial kemasyarakatan desa secara otonom. Alokasi Dana Desa adalah dana yang diberikan kepada desa yang berasal dari dana perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota. Pemberian Alokasi Dana Desa merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan meningkatkan peran Pemerintah Desa dalam memberikan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta memacu percepatan pembangunan dan pertumbuhan wilayah-wilayah strategis.³⁵⁶

Alokasi Dana Desa sangat penting guna pembiayaan pengembangan wilayah tertinggal dalam suatu sistem wilayah pengembangan. Pelaksanaan Alokasi Dana Desa ini ditujukan untuk program-program fisik dan non fisik yang berhubungan dengan indikator Perkembangan Desa, meliputi tingkat pendidikan, tingkat pendapatan masyarakat, dan tingkat kesehatan.³⁵⁷ Penggunaan Anggaran Alokasi Dana Desa adalah sebesar 30% (tiga puluh persen) untuk belanja aparatur dan operasional Pemerintah Desa, sebesar 70% (tujuh puluh persen) untuk biaya pemberdayaan masyarakat. Bagi Belanja Pemberdayaan Masyarakat digunakan untuk Biaya perbaikan sarana publik

³⁵⁶ Bayu Sukmawan Budiyono, *Pelaksanaan Kebijakan Alokasi Dana Desa Berdasarkan Permendagri No. 37 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa*, Jurnal ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2013, hlm. 4

³⁵⁷ *Ibid.*

dalam skala kecil, penyertaan modal usaha masyarakat melalui BUMDesa, biaya untuk pengadaan ketahanan pangan, perbaikan lingkungan dan pemukiman, teknologi tepat guna, perbaikan kesehatan dan pendidikan, pengembangan sosial budaya, dan sebagainya yang dianggap penting.

Pada pelaksanaannya, permasalahan yang muncul adalah kurang tepatnya pencapaian sasaran program. Artinya program-program yang semula dianggarkan untuk dibiayai seringkali digantikan oleh program lain yang ternyata memiliki kepentingan yang lebih besar untuk diprioritaskan. Hal ini diperparah dengan adanya beberapa jenis kegiatan yang dibiayai oleh ADD yang digunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa mengatur bahwa Penyelenggaraan Urusan Pemerintah Desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Bantuan Pemerintah Desa. Aturan tersebut diperkuat dengan SK Menteri Dalam Negeri Nomor: 140/640SJ tanggal 22 Maret 2005 tentang Pedoman Alokasi Dana Desa dari pemerintah Kabupaten kepada Pemerintah Desa, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Melalui Alokasi Dana Desa, Desa ataupun Kelurahan berpeluang untuk mengelola pembangunan, pemerintahan dan sosial kemasyarakatan desa secara otonom. Alokasi Dana Desa adalah dana yang diberikan kepada desa yang berasal dari dana perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota. Pemberian Alokasi Dana Desa merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan

otonominya agar tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan meningkatkan peran Pemerintah Desa dalam memberikan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta memacu percepatan pembangunan dan pertumbuhan wilayah-wilayah strategis.

Alokasi Dana Desa sangat penting guna pembiayaan pengembangan wilayah tertinggal dalam suatu sistem wilayah pengembangan. Pelaksanaan Alokasi Dana Desa ini ditujukan untuk program-program fisik dan non fisik yang berhubungan dengan indikator Perkembangan Desa, meliputi tingkat pendidikan, tingkat pendapatan masyarakat, dan tingkat kesehatan. Alokasi Dana Desa dikelola oleh Pemerintah Desa dengan ketentuan penggunaan sesuai PP No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Sejumlah 30% (tiga puluh persen) Alokasi Dana Desa digunakan untuk Biaya Operasional Pemerintah Desa, sedangkan 70% (tujuh puluh persen) Alokasi dana Desa digunakan untuk membiayai Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Bantuan Langsung Alokasi Dana Desa (ADD) dimaksudkan sebagai bantuan *stimulant* atau dana perangsang untuk mendorong dalam membiayai program pemerintah desa yang ditunjang dengan partisipasi swadaya gotong royong masyarakat dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan. Pengelolaan Bantuan Langsung Alokasi Dana Desa (ADD) harus berpedoman pada prinsip-prinsip pengelolaan, yang meliputi:

1. Penyaluran dana harus langsung ditujukan kepada pengelola/penerima;

2. Rencana kegiatan dilakukan dengan tertib dan harus dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka;
3. Seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara teknis maupun administrasi,
4. Pelaksanaan ADD harus sudah selesai pada akhir bulan Desember tahun anggaran yang sedang berjalan;
5. Apabila sampai akhir bulan Desember belum dapat selesai atau belum mencapai 100 % (seratus persen) dan terdapat sisa dana, maka sisa dana tersebut dikembalikan ke Kas Daerah, dan
6. Hasil kegiatan/proyek yang dibangun menjadi milik desa dan dapat dilestarikan serta dikembangkan oleh pemerintah desa dan masyarakat.

Pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa mencakup berbagai proses yang meliputi penyusunan rencana kegiatan dengan menyusun DURK masing-masing desa yang disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten. Setelah memperoleh persetujuan maka secara fisik berbagai usulan kegiatan tersebut diimplementasikan secara bertahap. Sebagaimana peraturan-peraturan lainnya, dalam proses penyusunan maupun implementasinya tidak akan terlepas dari ketentuan-ketentuan lain yang lebih tinggi tingkatannya. Oleh karena itu tidak sedikit Peraturan Daerah disusun hanya memindahkan dari peraturan yang lebih tinggi ke dalam Peraturan Daerah tersebut. Hal ini bertentangan dengan asas-asas dalam penyusunan suatu peraturan yakni Asas kejelasan tujuan, asas kelembagaan/organ pembentuk, asas kesesuaian antara jenis dan materi

muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan dan asas keterbukaan.³⁵⁸

Secara substantif atau material, suatu peraturan daerah harus dijiwai oleh asas-asas sebagai berikut yaitu, asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kebangsaan, asas kekeluargaan, asas kenusantaraan, asas bhineka tunggal ika, asas keadilan, asas kesamaan, asas ketertiban dan kepastian hukum; dan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.³⁵⁹

Dana Desa sebagaimana dimaksud di atas, dialokasikan terhadap kegiatankegiatan pembangunan di Desa sebagai berikut:

1. Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kemiskinan;
2. Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat;
3. Meningkatkan pembangunan infrastruktur perdesaan;
4. Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial;
5. Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat;
6. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat;
7. Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat;
dan
8. Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa.

³⁵⁸ Menjabatani Penelitian dan Kebijakan, dikutip dari <http://www.smeru.or.id>, diakses pada tanggal 7 Maret 2021

³⁵⁹ *Ibid.*

Berkaitan dengan sumber pendapatan desa, Pasal 72 ayat 1 huruf b UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa sumber dana desa berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hal ini berimplikasi adanya belanja transfer pemerintah pusat untuk Dana Desa. Selaras dengan kebijakan tersebut, APBN 2015 telah mengalokasikan dana transfer ke desa sebesar Rp9.066,2 miliar.

Pasal 72 ayat 2 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa alokasi anggaran bersumber dari Belanja Pusat dengan cara mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan. Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa alokasi anggaran yang bersumber dari APBN dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis.

Sebelum kebijakan dana desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa menyebutkan salah satu sumber pendapatan desa berasal dari transfer dana pemerintah berupa alokasi dana desa. Berdasarkan PP tersebut, pemerintah menetapkan ADD yang berasal dari bagian dana transfer pusat (APBN) kepada pemda kabupaten/kota (APBD). ADD tersebut ditetapkan paling sedikit 10 persen dari dana transfer yang diterima oleh kabupaten/kota. Adanya kebijakan ADD tersebut dimaksudkan untuk menunjang pelaksanaan kegiatan pelayanan publik di desa.

Berdasarkan PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, tujuan pelaksanaan ADD adalah (1) meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sesuai kewenangannya, (2) meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi desa, (3) meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan bekerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa, dan (4) mendorong peningkatan swadaya gotong royong masyarakat. Konsep ADD merupakan koreksi terhadap model bantuan desa yang diberikan oleh pemerintah pusat bersamaan dengan agenda pembangunan desa sejak tahun 1969. Beberapa jenis transfer keuangan kepada desa antara lain: Bantuan Desa (Bandes), dana pembangunan desa (Bangdes), serta Inpres Desa Tertinggal/IDT.³⁶⁰

Kebijakan ADD dapat mengoptimalkan sinergi pemerintah dengan masyarakat dan menciptakan persepsi positif masyarakat terhadap manfaat penggunaan ADD dengan pembangunan desa.³⁶¹ Pelaksanaan ADD memiliki manfaat, dampak positif serta *multiplier effect* yang signifikan bagi desa maupun masyarakat desa, antara lain berupa meningkatnya pengetahuan masyarakat, meningkatnya partisipasi masyarakat dalam Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes), serta penyerapan tenaga

³⁶⁰ Mahfudz, *Analisis Dampak Alokasi Dana Desa Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Dan Kelembagaan Desa*, Jurnal Organisasi dan Manajemen, 5(1), 2009, hlm. 10-22.

³⁶¹ Dini, Gemala Sari, *Hubungan Alokasi Dana Desa Dengan Pembangunan Desa Di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat*, Tesis, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2010

kerja.³⁶² Selain itu, program ADD mendukung peningkatan pembangunan perdesaan dan mendapatkan respon positif masyarakat desa.³⁶³

Kebijakan ADD sejalan dengan agenda otonomi daerah yang menempatkan desa sebagai basis desentralisasi.³⁶⁴ ADD yang berasal dari APBN, dalam konteks desentralisasi fiskal, dapat dilaksanakan dengan berpedoman pada prinsip *money follows function*. Dana Desa berasal dari realokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat, pada program Kementerian/Lembaga (K/L) berbasis desa. Realokasi anggaran tersebut didasarkan kepada pendelegasian wewenang kepada pemerintah desa dalam melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan desa.

Berdasarkan kewenangan desa sebagaimana diatur di dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Belanja Pusat K/L yang direalokasi menjadi dana desa mencakup sejumlah program yang telah dilaksanakan. Adapun Belanja Pusat berbasis desa dan terkait dengan lingkup kewenangan pemerintah desa yang berpotensi/dapat dialihkan menjadi Dana Desa, antara lain: Pemberdayaan Masyarakat Desa, Bina Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak, Pembinaan Upaya Kesehatan, Pencapaian Swasembada Daging Sapi dan Peningkatan Penyediaan Pangan Hewani yang Aman, Sehat, Peningkatan

³⁶² Mahfudz, Analisis Dampak Alokasi Dana Desa Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Dan Kelembagaan Desa, *Jurnal Organisasi dan Manajemen*, 5(1), 2009, hlm. 10-22.

³⁶³ Agus Subroto, *Akuntabilitas pengelolaan dana desa (studi kasus pengelolaan alokasi dana desa di desa-desa dalam wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung Tahun 2008)*. Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, 2009, hlm. 81

³⁶⁴ Ray Septianis Kartika, *Partisipasi Masyarakat Dalam Mengelola Alokasi Dana Desa (ADD) Di Desa Tegeswetan Dan Desa Jangkrikan Kecamatan Kepil Kabupaten Wonosobo*, *Jurnal Bina Praja*, 4(3), 2012, 179-188.

Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat, Peningkatan Produksi, Produktivitas dan Mutu Produk Tanaman Hortikultura Berkelanjutan, Peningkatan Produksi, Produktivitas dan Mutu Tanaman Pangan Untuk Mencapai Swasembada, serta Penyediaan dan Pengembangan Prasarana dan Sarana Pertanian.

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi acuan Pemerintah, khususnya Kementerian/ Lembaga, Pemda, dan masyarakat dalam pembangunan desa dan kawasan perdesaan.³⁶⁵ Pasal 78 ayat 1 menyebutkan bahwa pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Pasal 80 ayat 4 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa yang meliputi:

1. peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar;
2. pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;
3. pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif;

³⁶⁵ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Rakor Penyusunan RPJMN Dan RKP Pembangunan Perdesaan*, <http://www.trp.or.id/detailberita/246/Rakor-Penyusunan-RPJMndan-RKP-Pembangunan-Perdesaan.html>, diakses 15 Maret 2021

4. pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; dan
5. peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat desa berdasarkan kebutuhan masyarakat desa.

Pasal 19 ayat 2 PP No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara menyebutkan bahwa Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, termasuk pengentasan masyarakat miskin. Adapun jenis barang kebutuhan masyarakat yang menjadi prioritas pembiayaan dana desa antara lain pembangunan pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, infrastruktur, serta memenuhi kebutuhan primer pangan, sandang, dan papan masyarakat.

Belanja pembangunan dibagi atas berbagai sektor yang berkaitan dengan upaya pengentasan kemiskinan, seperti pertanian, transportasi, pendidikan, kesehatan, perumahan, dan irigasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi kemiskinan sangat terkait dengan layanan publik. Pertama, sumber daya manusia, terutama pendidikan dan komposisi anggota keluarga. Kedua, sumber daya fisik seperti kepemilikan tanah dan kualitas tempat tinggal. Ketiga, kualitas infrastruktur seperti fasilitas transportasi, irigasi, jasa kesehatan, pendidikan, dan tempat tinggal. Fasilitas tempat tinggal meliputi ketersediaan air minum, air bersih, serta toilet.³⁶⁶

³⁶⁶ Puguh Hermawan, *Desentralisasi Fiskal Dan Efisiensi Belanja Pemerintah Sektor Publik (Studi Kasus: 38 Kabupaten/Kota Di Jawa Timur 2006-2010)*, Skripsi, Universitas Brawijaya, Malang, 2013

Pasal 83 ayat 3 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa dana alokasi desa yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/Kota digunakan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Kegiatan pemberdayaan masyarakat desa mencakup upaya meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi. Adapun jenis-jenis kegiatan kemasyarakatan yang dapat didanai oleh anggaran publik seperti: kegiatan Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) dan RW Siaga.³⁶⁷

Pasal 112 ayat 3 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memberdayakan masyarakat desa dengan cara (a) menerapkan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna, dan temuan baru untuk kemajuan ekonomi dan pertanian masyarakat desa, (b) meningkatkan kualitas pemerintahan dan masyarakat desa melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan; dan (c) mengakui dan memfungsikan institusi asli dan/atau yang sudah ada di masyarakat desa. Selanjutnya, pemberdayaan ekonomi masyarakat mencakup tiga sektor utama, yaitu bangunan pertanian yang tangguh, pengelolaan potensi laut, dan pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa).³⁶⁸

Proses perencanaan dan pelaksanaan ADD belum memenuhi prinsip-prinsip pengelolaan ADD. Hal tersebut dapat dilihat dari kurang partisipasi,

³⁶⁷ Jurnal Publik. Operasional kelurahan., dari <http://www.jurnalpublik.com/index.php/beritakecamatan/115-4-m-operasional-kelurahan->, diakses pada tanggal 10 Maret 2021

³⁶⁸ Ambon Ekspres, *Kemendagri, Esensi UU Desa Mandirikan Masyarakat Lokal*, dari <http://www.ambonekspres.com/index.php/aekonomi/item/3245-kemendagri-esensi-uu-desa-mandirikan-masyarakat-lokal>, diakses pada tanggal 10 Maret 2021

transparansi, akuntabilitas, dan kesetaraan dari masyarakat luas yang berkepentingan dalam pengelolaan ADD, seperti yang terjadi di Desa Marasipno, Kecamatan Maba, Kabupaten Halmahera Timur. Ketidakserasian antara perencanaan dan pelaksanaan dalam pengelolaan ADD disebabkan juga karena kurangnya kesadaran masyarakat terhadap kebijakan tersebut serta sikap apatis dari aparat pemerintah desa dan tidak adanya relevansi keberadaan Desa Marasipno sebagai penyelenggaraan pemerintahan desa dalam perencanaan dan pelaksanaan Alokasi Dana Desa.³⁶⁹

Pengalokasian ADD masih menghadapi sejumlah permasalahan. Sebagian besar penggunaan ADD lebih banyak diarahkan pada kegiatan fisik (pembangunan sarana dan prasarana fisik), disusul kemudian untuk penambahan kesejahteraan perangkat desa dalam bentuk dana purna bakti, tunjangan, dan sejenisnya serta sebagian lagi untuk kegiatan rutin. Meskipun terdapat regulasi dari pemda setempat yang mengatur secara rinci tentang penggunaan ADD oleh masing-masing desa, regulasi tersebut banyak yang belum dapat diimplementasikan dengan baik. Sebagai contoh, persentase bagian dari ADD yang diterima oleh lembaga kemasyarakatan desa yang besarnya tidak sesuai dengan aturan yang ada. Hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah masih adanya sebagian desa yang belum melakukan sosialisasi pertanggungjawaban pelaksanaan ADD kepada masyarakat secara

³⁶⁹ Mohammad Zain A. Gafur, *Inkonsistensi Penerapan Goodgovernance dalam Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (Studi di Desa Marasipno Kecamatan Maba Tengah Kabupaten Halmahera Timur)*, Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011

transparan karena menganggap pertanggungjawaban cukup dilakukan kepada pemda saja³⁷⁰

Sebagian besar kepala desa maupun pengurus lembaga kemasyarakatan desa (PKK, Hansip, BPD, Karang Taruna, RT/RW, LKMD) mengharapkan besaran ADD sekitar Rp100.000.000. Namun, sebagian besar masyarakat memaklumi sistem penentuan besaran ADD dapat berbeda antar desa disesuaikan dengan berbagai faktor, antara lain yaitu jumlah penduduk, keterjangkauan desa, serta potensi masing-masing desa. Selain itu, penyaluran dari Pemerintah Desa ke lembaga kemasyarakatan desa perlu dibenahi antara lain dengan meningkatkan peran lembaga kemasyarakatan desa, termasuk pada saat penyusunan ABP Desa.³⁷¹

Permasalahan lain berkaitan dengan akuntabilitas administrasi keuangan ADD. Hasil penelitian di Kabupaten Purbalingga menunjukkan bahwa sebagian besar pemerintahan desa tidak berhasil mewujudkan akuntabilitas, baik akuntabilitas vertikal maupun horizontal. Sistem dan mekanisme pelaporan keuangan yang telah disusun dengan baik dan rinci oleh pemerintah kabupaten, ternyata tidak dapat dilaksanakan dengan baik oleh perangkat desa. Dari 224 desa yang mendapatkan program ADD tahun 2007, sebanyak 130 desa (58,03 persen) mengalami keterlambatan dalam penyampaian laporan keuangan. Pada tahun anggaran 2009, sebanyak 198 (88,84 persen) desa terlambat menyampaikan pelaporan keuangan SPJ tahap I kepada pemerintah kabupaten. Sampai dengan awal tahun 2010, sebanyak 102

³⁷⁰ Mahfudz, *Op. Cit*

³⁷¹ *Ibid.*

(45,54 persen) desa belum menyelesaikan laporan tahap I maupun tahap II. Adapun kegagalan ini disebabkan oleh rendahnya kemampuan administratif perangkat desa, tidak adanya sanksi yang tegas dari pemerintah kabupaten terkait dengan ketidaktertiban administrasi keuangan ADD, serta masyarakat perdesaan yang kurang peduli terhadap persoalan akuntabilitas administrasi keuangan ADD.³⁷² Laporan survei BPS tahun 2013 juga menyebutkan bahwa kendala yang dihadapi dalam membuat laporan keuangan desa sebagian besar disebabkan terbatasnya kemampuan SDM (80,90 persen), tidak adanya pedoman (14,52 persen), dan tidak adanya pelatihan (4,58 persen).

Kurangnya jumlah dan kompetensi perangkat desa menimbulkan permasalahan dalam pertanggungjawaban administrasi keuangan ADD.³⁷³ Rendahnya pertanggungjawaban administrasi keuangan ADD telah menjadi salah satu obyek korupsi oleh kepala/pegawai desa. Salah satu penyebab korupsi tersebut adalah kurangnya pengawasan dan keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.³⁷⁴

Berbagai permasalahan yang melingkupi implementasi kebijakan ADD memerlukan perbaikan melalui langkah-langkah (1) evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa, (2) sosialisasi petunjuk pelaksanaan ADD, serta pendampingan dari dinas terkait untuk proses perencanaan dan pelaksanaan ADD, (3) Perlunya pemahaman kepada masyarakat terhadap manfaat ADD, dan (4) kelembagaan yang kuat di desa untuk menghindari terjadinya

³⁷² Paulus Israwan Setyoko, *Akuntabilitas Administrasi Keuangan Program Alokasi Dana Desa (ADD)*, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, 11(1), 2011, hlm. 14-24.

³⁷³ Agus Subroto, *Op. Cit.*, hlm. 81

³⁷⁴ Fathur Rahman, *Korupsi di Tingkat Desa*, Jurnal Governance, 2(1), 2011, hlm. 13-24.

penyalahgunaan ADD.³⁷⁵ Selanjutnya, untuk mengoptimalkan pembangunan desa melalui program ADD, diperlukan pelatihan bagi perangkat desa, penyediaan sarana yang memadai, dan adanya monitoring dan evaluasi sisi administrasi (pertanggungjawaban).³⁷⁶

Keberhasilan program ADD untuk pembangunan perdesaan memerlukan peningkatan kemampuan administratif perangkat desa, tersedianya sistem sanksi yang tegas atas setiap pelanggaran, dan peningkatan kepedulian masyarakat dalam pengawasan keuangan. Peningkatan kemampuan administratif dapat dilakukan dengan memberikan pelatihan teknis terkait dengan sistem dan mekanisme pelaksanaan program, serta pendampingan oleh pemda kotamadya/kabupaten. Ketersediaan mekanisme sanksi dapat berbentuk sanksi administratif maupun sanksi hukum sesuai dengan sistem pengelolaan keuangan negara. Peningkatan kepedulian masyarakat perdesaan dapat diwujudkan melalui penguatan fungsi BPD sebagai lembaga masyarakat perdesaan dalam forum pengawasan pembangunan desa.³⁷⁷

Kebijakan ADD yang bersumber dari APBN didasarkan kepada pemahaman perlunya pemerataan pembangunan, dan tidak sekedar pemerataan jumlah/besaran nilai dana yang diterima oleh desa. Dengan kata lain alokasi transfer dana desa seharusnya dikaitkan dengan kemampuan desa

³⁷⁵ Mohammad Zain A. Gafur, *Op. Cit.*

³⁷⁶ Agus Subroto, *Op. Cit.*, hlm. 82

³⁷⁷ Paulus Israwan Setyoko, *Akuntabilitas administrasi keuangan program Alokasi Dana Desa (ADD)*, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, 11(1), 2011, hlm. 14-24

dalam menyusun perencanaan program pembangunan, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan pembangunan di desa.³⁷⁸

Pembangunan Desa, perlu ditingkatkan dengan pemberdayaan ekonomi lokal untuk menciptakan akses transportasi lokal ke wilayah dan pertumbuhan dan percepatan pemenuhan infrastruktur dasar. Tujuan pembangunan kawasan perdesaan untuk mewujudkan kemandirian masyarakat dengan cara menciptakan Desa-desi mandiri dan berkelanjutan.³⁷⁹ Sasaran Pengembangan Wilayah Perdesaan dalam RPJMN 2015-2019 adalah: Mengurangi jumlah Desa tertinggal dari 26% (2011) menjadi 20% (2019) Mengurangi Desa tertinggal sampai 5.000 Desa atau meningkatkan Desa mandiri sedikitnya 2.000 Desa.³⁸⁰

Salah satu aspek penting dalam pelaksanaan Dana Desa adalah penyaluran Dana Desa dari APBN ke Pemerintah Desa. Walaupun Dana Desa merupakan hak Pemerintah Desa, namun dalam pelaksanaannya penyaluran Dana Desa tetap melibatkan peran dan fungsi Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya. Untuk mewujudkan prinsip transparansi dan penggunaan Dana Desa, proses penyaluran Dana Desa mempersyaratkan beberapa kriteria yang harus dipenuhi terlebih dahulu, baik oleh Pemerintah Desa sebagai pengguna Dana Desa maupun oleh Kabupaten/Kota.³⁸¹

Ketentuan terkait penyaluran Dana Desa diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 50/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke

³⁷⁸ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Op. Cit.*,

³⁷⁹ Indrawati. S. M., *Buku Pintar Dana Desa. Dana Desa Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2017, hlm. 25

³⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 37

³⁸¹ *Ibid.*, hlm. 37

Daerah dan Dana Desa, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 112/PMK.07/2017, dan perubahan kedua dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 225/PMK.07/2017.³⁸² Mekanisme penyaluran Dana Desa Tahun 2017 diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 112 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan No. 50/Pmk.07/2017 Tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Mekanisme penyaluran DD dari RKUD ke RKD diatur oleh PMK No 112 Tahun adalah sebagai berikut Pasal 99 adalah sebagai berikut:

Pasal 99

1. Penyaluran Dana Desa dilakukan dengan cara pemindahbukuan dari RKUN ke RKUD untuk selanjutnya dilakukan pemindahbukuan dari RKUD ke RKD.
2. Penyaluran Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bertahap, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. Tahap I paling cepat bulan Maret dan paling lambat bulan Juli sebesar 60% (enam puluh persen) ; dan
 - b. Tahap II paling cepat bulan Agustus sebesar 40% (empat puluh persen) .
3. Penyaluran dari RKUD ke, RKD dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah Dana Desa diterima di RKUD.

Mekanisme dan tata cara penyaluran Dana Desa Tahun 2017 diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan No 50 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Tranfer ke Daerah dan *Dana Desa* adalah sebagai berikut:

Pasal 102

1. Penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 dilaksanakan oleh Bupati/ Walikota.
2. Penyaluran Dana Desa dari RKUD ke RKD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah Bupati/ Walikota menerima dokumen persyaratan penyaluran, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. Tahap I berupa:
 - 1) Peraturan Desa mengenai APBDesa.

³⁸² *Ibid.*, hlm. 38

- 2) Laporan realisasi penyerapan dan capaian *output* Dana Desa Tahun Anggaran sebelumnya, dari Kepala Desa.
- b. Tahap II berupa:
 - Laporan realisasi penyerapan dan capaian *output* Dana Desa tahap I dari Kepala Desa.
3. Laporan realisasi penyerapan dan capaian *output* Dana Desa tahap I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, menunjukkan rata-rata realisasi penyerapan paling kurang sebesar 75% (tujuh puluh lima persen), dan rata-rata capaian *output* menunjukkan paling kurang sebesar 50% (lima puluh persen).
4. Capaian *output* sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dan huruf b dihitung berdasarkan rata-rata persentase capaian *output* dari seluruh kegiatan.
5. Penyusunan laporan realisasi penyerapan dan capaian *output* sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai dengan tabel referensi data bidang, kegiatan, sifat kegiatan, uraian *output*, volume *output*, cara pengadaan, dan capaian *output*.
6. Dalam hal tabel referensi data sebagaimana dimaksud pada ayat (5) belum memenuhi kebutuhan *input* data, Kepala Desa dapat memutakhirkan tabel referensi data dengan mengacu pada Peraturan yang diterbitkan oleh Kementerian / Lembaga terkait.

Evaluasi Dana Desa diperlukan untuk memastikan bahwa disetiap tahapan pengelolaan Dana Desa tidak terjadi penyimpangan. Pelaksanaan evaluasi dilakukan secara berjenjang dari level Pusat hingga Daerah. Proses evaluasi ditingkat Pusat dilakukan oleh Kementerian Keuangan, bersama dengan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dan PDTT.³⁸³

Secara umum proses evaluasi dilakukan sejak dari tahap perencanaan sampai dengan laporan pertanggungjawaban. Proses pelaksanaan evaluasi oleh Pemerintah Pusat dilakukan secara sinergis dan terpadu. Hal tersebut sangat diperlukan untuk memastikan bahwa penggunaan Dana Desa sesuai dengan prioritas yang ditetapkan dan untuk memastikan bahwa ketercapaian output dapat lebih maksimal. Agar proses evaluasi dapat lebih efektif maka telah

³⁸³ Indrawati, *Op. Cit.*, hlm. 17

ditetapkan mekanisme pemberian sanksi apabila dalam implementasi pengelolaan Dana Desa terdapat penyimpangan.³⁸⁴ (Indrawati, 2017: 17).

Untuk mengelola keuangan desa, maka dibentuk pengelola keuangan desa. Berdasarkan pasal 3 Permendagri nomor 113 tahun 2014, kekuasaan pengelolaan keuangan desa dipegang oleh kepala desa dibantu oleh Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD). Kepala desa sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa mempunyai kewenangan sebagai berikut:

1. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDesa;
2. menetapkan PTPKD;
3. menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa;
4. menyetujui pengeluaran atas kegiatan yang ditetapkan dalam APBDesa;
dan
5. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APBDesa.

PTPKD berasal dari unsur Perangkat Desa, terdiri dari Sekretaris Desa, Kepala Seksi dan Bendahara. Sekretaris Desa bertindak selaku koordinator pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa. Sekretaris Desa selaku koordinator pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa mempunyai tugas: (a) menyusun dan melaksanakan Kebijakan Pengelolaan APBDesa; (b) menyusun Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa, perubahan APBDesa dan pertanggung jawaban pelaksanaan APBDesa; (c) melakukan pengendalian

³⁸⁴ Indrawati, *Op. Cit.*, hlm. 17

terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan dalam APBDesa; (d) menyusun pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa; dan 9e) melakukan verifikasi terhadap bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran APBDesa.

Kepala Seksi bertindak sebagai pelaksana kegiatan sesuai dengan bidangnya. Kepala Seksi mempunyai tugas yaitu (a) menyusun rencana pelaksanaan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya; (b) melaksanakan kegiatan dan/atau bersama Lembaga Kemasyarakatan Desa yang telah ditetapkan di dalam APBDesa; (c) melakukan tindakan pengeluaran yang menyebabkan atas beban anggaran belanja kegiatan; (d) mengendalikan pelaksanaan kegiatan; (e) melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan kepada Kepala Desa; dan (f) menyiapkan dokumen anggaran atas beban pengeluaran pelaksanaan kegiatan.

Bendahara dijabat oleh staf pada Urusan Keuangan bertugas menerima, menyimpan, menyetorkan/membayar, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan penerimaan pendapatan desa dan pengeluaran pendapatan desa dalam rangka pelaksanaan APBDesa.

Penatausahaan keuangan desa berkaitan dengan proses pencatatan dan pengadministrasian. Kepala desa dalam melaksanakan penatausahaan keuangan desa harus menetapkan bendahara desa. Bendahara adalah perangkat desa yang ditunjuk kepala desa untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, membayar dan mempertanggungjawabkan keuangan desa dalam rangka pelaksanaan APBDes. Penetapan bendahara desa harus dilakukan

sebelum dimulainya tahun anggaran bersangkutan dan berdasarkan keputusan kepala desa.

Bendahara Desa wajib melakukan pencatatan setiap penerimaan dan pengeluaran serta melakukan tutup buku setiap akhir bulan secara tertib. Bendahara desa juga wajib mempertanggungjawabkan uang melalui laporan pertanggungjawaban yang disampaikan setiap bulan kepada Kepala Desa dan 180 paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Untuk keperluan penatausahaan keuangan desa terutama terkait penerimaan dan pengeluaran, bendahara desa menggunakan jenis buku sebagai berikut:

1. Buku Kas Umum, digunakan untuk mencatat berbagai aktivitas yang menyangkut penerimaan dan pengeluaran kas, baik secara tunai maupun kredit, digunakan juga untuk mencatat mutasi perbankan atau kesalahan dalam pembukuan. Buku kas umum dapat dikatakan sebagai sumber dokumen transaksi.
2. Buku Kas Pembantu Pajak, digunakan untuk membantu buku kas umum, dalam rangka penerimaan dan pengeluaran yang berhubungan dengan pajak.
3. Buku bank, digunakan untuk membantu buku kas umum, dalam rangka penerimaan dan pengeluaran yang berhubungan dengan uang bank.

Selain buku-buku tersebut, bendahara juga memerlukan buku kas pembantu kegiatan untuk mencatat transaksi penerimaan dan pengeluaran per jenis kegiatan pada bidang-bidang terkait.

Aplikasi Sistem Pengelolaan Keuangan Desa (Siskeudes) dikembangkan sejak tahun 2015 dan diberlakukan untuk seluruh desa dengan penerapan secara bertahap mulai tahun 2016. Aplikasi keuangan desa ini menggunakan database Microsoft Acces sehingga lebih *portable* dan mudah diterapkan oleh pengguna aplikasi yang awam sekalipun. Secara teknis transaksi keuangan desa termasuk dalam kelompok skala kecil, sehingga lebih tepat ditangani secara mudah dengan *database acces* ini. Siskeudes berjalan pada operating system windows dan dapat berjalan dengan baik pada windowsXp, windows7 dan windows8. Sistem aplikasi ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah desa dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan desa. Hal ini akan sangat membantu pengelola keuangan dalam merencanakan sampai dengan mempertanggungjawabkan keuangan desa.

Salah satu fitur yang ada di Siskeudes adalah penatausahaan keuangan baik pada penerimaan dan pengeluaran anggaran. Fitur yang dapat dilakukan antara lain membuat SPP, pajak, mutasi kas termasuk penatausahaan sehingga dapat dihasilkan buku kas umum, buku kas tunai dan buku pajak. Aplikasi ini sangat berguna bagi para aparat desa sehingga lebih efisien dan efektif dalam melakukan pekerjaannya.

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa diselenggarakan berdasarkan asas akuntabilitas. Asas akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa termasuk dalam pengelolaan keuangan desa. Pengelolaan keuangan Desa

keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa. Salah satu aturan yang harus dipenuhi dalam rangka pengelolaan keuangan desa adalah mengenai akuntansi desa.

Konsep akuntansi pemerintah –terlebih akuntansi desa—merupakan konsep yang baru dalam pengelolaan keuangan menuju ke arah *best practice* yang berlaku di negara lain. Akuntansi pemerintah sendiri di Indonesia baru berjalan sekitar 14 tahun. Pada banyak kasus, masih banyak satuan kerja pemerintah yang masih belum memahami benar akuntansi pemerintah yang bergerak terus ke arah yang lebih baik (sejak basis akuntansi CTA sampai akrual sekarang 181 yang diterapkan). Itu pun konsep akuntansi yang baik belum semuanya dipraktikkan. Ketika muncul konsep keuangan desa yang belakangan hadir, setelah sebelumnya keuangan daerah juga menjadi perbincangan banyak orang, maka menganalogikan dengan akuntansi pemerintah pusat dan akuntansi pemerintah daerah yang muncul seiring dengan paradigma keuangan negara dan daerah, konsep akuntansi desa menjadi layak untuk dimunculkan.

Permendagri nomor 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa belum banyak menyorot konsep akuntansi desa. Dalam aturan tersebut, Kementerian Dalam Negeri mengamanatkan penatausahaan keuangan berdasarkan jenis buku-buku terkait dan tidak ada istilah akuntansi sama sekali. Pasal 35 Permendagri nomor 113 tahun 2014 tersebut baru menyinggung pencatatan yang harus dilakukan oleh bendahara desa.

Bendahara Desa wajib mempertanggungjawabkan uang melalui laporan pertanggungjawaban. Akuntansi desa adalah pencatatan dari proses transaksi yang terjadi di desa, dibuktikan dengan nota-nota kemudian dilakukan pencatatan dan pelaporan keuangan sehingga akan menghasilkan informasi dalam bentuk laporan keuangan yang digunakan pihak-pihak yang berhubungan dengan desa.

Idealnya pertanggungjawaban pelaksanaan keuangan desa diwujudkan dalam Laporan Keuangan Pemerintahan Desa (LKPdes). Untuk mewujudkan pertanggungjawaban keuangan Desa yang memadai, Laporan Keuangan Pemerintahan Desa tersebut disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan Desa (SAPDesa). SAPDesa sendiri sampai sekarang (saat paper ini dibuat) masih belum selesai *digodok* dan didiskusikan. Tentu banyaknya permasalahan di desa, termasuk kesiapan dan kemampuan memahami konsep akuntansi desa yang masih lemah dari para SDM desa menjadi salah satu faktor belum ditetapkannya SAPDesa tersebut.

Konsepsi akuntabilitas dalam arti luas menyadarkan bahwa pejabat pemerintah tidak hanya bertanggung jawab pada otoritas yang lebih tinggi dalam rantai komando institusional, tetapi juga bertanggung jawab kepada masyarakat umum, lembaga swadaya masyarakat, media massa dan banyak stakeholder lain, jadi penerapan akuntabilitas ini , disamping berhubungan dengan penggunaan kebijakan administratif yang sehat dan legal, juga harus bisa meningaktkan kepercayaan masyarakat atas bentuk akuntabilitas formal

yang ditetapkan. Menurut Halim³⁸⁵ akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Pada dasarnya proses dari akuntabilitas ini secara implisit terdapat pada praktik akuntansi, dimana ada proses pertanggungjawaban untuk melaporkan catatan dengan benar. Dalam akuntansi ini dilaporkan juga beberapa penjelasan dan justifikasi dari kegiatan yang sudah dilakukan.³⁸⁶

Pasal 2 Permendagri nomor 113 tahun 2014 menyebutkan bahwa keuangan desa dikelola berdasarkan asas-asas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Akuntabel merupakan perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

B. Kelemahan Substansi

Dana Desa yang bersumber dari APBN merupakan salah satu poin penting lahirnya Undang-Undang Desa Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa. Dana desa merupakan bentuk nyata perhatian negara terhadap keberadaan desa karena dengan Dana desa maka pengakuan akan hak asal usul

³⁸⁵ Abdul Halim dan Muhammad Iqbal, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, 2012, hlm. 47

³⁸⁶ Mohamad Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta: BPFY-Yogyakarta, 2016, hlm. 25

(Rekognisi) dan kewenangan lokal berskala desa (Subsidiaritas) sudah dapat dilihat dan dirasakan oleh masyarakat. Penyaluran dana desa oleh Pemerintah Pusat ke Desa sudah berlangsung selama 3 tahun. Tahun 2015 jumlah dana desa Rp 20,76 Triliun, tahun 2016 Rp 46,98 Triliun dan tahun 2017 Rp 60 Triliun untuk jumlah desa 74.954, dengan prioritas penggunaan untuk kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat berskala lokal secara swakelola.

Dari kasus-kasus korupsi yang terjadi dalam pengelolaan dana desa, ada beberapa modus operandi yang dilakukan antara lain, yaitu :

1. Membuat RAB (Rancangan Anggaran Biaya) di atas harga pasar kemudian membayarkan berdasarkan kesepakatan yang lain;
2. Kepala Desa mempertanggung jawabkan pembiayaan bangunan fisik dana desa padahal bersumber dari sumber lain;
3. Meminjam sementara dana desa dengan memindahkan dana ke rekening pribadi kemudian tidak dikembalikan;
4. Pemotongan dana desa oleh oknum pelaku;
5. Membuat perjalanan dinas fiktif dengan cara memalsukan tiket penginapan/perjalanan;
6. *Mark Up* pembayaran honorarium perangkat desa;
7. Pembayaran ATK tidak sesuai dengan *real cost* dengan cara pemalsuan bukti pembayaran;
8. Memungut pajak, namun hasil pungutan pajak tidak disetorkan ke kantor pajak; dan.

9. Melakukan pembelian inventaris kantor dengan dana desa namun diperuntukkan secara pribadi.³⁸⁷

ICW telah melakukan pemantauan atas korupsi yang terjadi di desa. Hasil pemantauan ICW, pada tahun 2015-2017 kasus tindak pidana korupsi di desa semakin meningkat. Pada tahun 2015, kasus korupsi mencapai 17 kasus dan meningkat menjadi 41 kasus pada tahun 2016. Lonjakan lebih dari dua kali lipat kemudian terjadi pada tahun 2017 dengan 96 kasus. Total kasus korupsi yang ditemukan sebanyak 154 kasus.

Tidak semua dari 154 kasus korupsi di sektor desa di atas merupakan korupsi anggaran desa. Jumlah kasus dengan objek anggaran desa mencapai 127 kasus, sementara turut terdapat 27 kasus dengan objek non-anggaran desa atau total 18% dari jumlah kasus. Kasus dengan objek non-anggaran desa misalnya pungutan liar yang dilakukan oleh aparat desa. Sedangkan objek korupsi anggaran desa mencakup korupsi Alokasi Dana Desa (ADD), Dana Desa, Kas Desa, dan lain-lain.

Kepala desa merupakan aktor yang dominan terjerat kasus. Jumlah kepala desa yang terjerat sebanyak 112 orang. Angka tersebut terus meningkat dari tahun ke tahun, dengan 15 kepala desa pada 2015, 32 kepala desa pada 2016, dan 65 kepala desa pada 2017. Tidak semua pelaku adalah Kepala Desa, pelaku lain adalah 32 perangkat desa dan 3 orang yang merupakan keluarga kepala desa.

³⁸⁷ Sahrir, *Tinjauan Yuridis Penyalahgunaan Dana Desa Dalam Tindak Pidana Korupsi (Putusan Nomor ; 05/Pid/2011/PT.Mks)*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makassar, 2017, hlm. 39-40

Salah satu kasus yang cukup menyita perhatian adalah yang menjerat Agus Mulyadi, Kepala Desa Dassok, Kabupaten Pamekasan. Agus terlibat dalam dugaan suap ‘pengamanan’ kasus pengadaan yang menggunakan dana desa di Desa Dassok. Yang menarik dari kasus ini adalah KPK turun tangan melakukan OTT karena melibatkan Bupati dan seorang Jaksa.

Kemudian dari aspek kerugian negara, korupsi di desa turut menimbulkan kerugian dalam jumlah besar. Pada tahun 2015 kerugian mencapai Rp 9,12 Milyar. Pada tahun 2016, kerugian mencapai Rp 8,33 milyar. Sementara pada tahun 2017, kerugian melonjak menjadi Rp 30,11 milyar. Total kerugian negara yang ditimbulkan akibat korupsi di sektor desa mencapai Rp 47,56 milyar atau setara dengan alokasi dasar dana APBN untuk 77 desa.³⁸⁸

Beragam modus dilakukan oleh para aktor korupsi di desa, di antaranya praktik penyalahgunaan anggaran sebanyak 51 kasus, penggelapan 32 kasus, laporan fiktif dengan 17 kasus, kegiatan/proyek fiktif 15 kasus, dan pengelembungan anggaran sebanyak 14 kasus.

Salah satu modus penyalahgunaan anggaran yang melibatkan Kepala Desa Sukaresmi, Kecamatan Cisaat, Kabupaten Sukabumi, Ahmad Suryana. Ia diduga menyelewengkan Dana Desa dan ADD untuk kepentingan pribadi

³⁸⁸ Edi Suwiknyo, *Tahun Pilkada & Pemilu : ICW Minta Pengawasan Penggunaan Dana Desa Diperketat*, <https://finansial.bisnis.com/read/20180205/9/734703/tahun-pilkada-pemilu-icw-minta-pengawasan-penggunaan-dana-desa-diperketat>, diakses pada tanggl 20 Maret 2021

dengan total jumlah Rp 186.881.376. Kasus tersebut telah mulai diproses oleh Kepolisian Daerah Jawa Barat pada Februari 2017.³⁸⁹

Dari aspek penegakan hukum, semua aparat penegakan hukum diketahui telah menangani kasus korupsi yang terjadi di desa. Kasus korupsi paling banyak ditangani oleh jajaran Kepolisian RI dengan total 81 kasus, sementara Kejaksaan RI dengan 72 kasus dan 1 kasus yang melibatkan Bupati Pamekasan ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Berbagai faktor menjadi penyebab korupsi di sektor desa, di antaranya karena minimnya pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan anggaran desa, tidak optimalnya lembaga-lembaga desa seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD), terbatasnya kompetensi kepala desa dan perangkat desa, dan tingginya biaya politik pemilihan kepala desa.

Potensi anggaran yang dikelola desa menjadi ladang baru semakin besar di tahun 2018, mengingat 2018 merupakan tahun politik dimana Pilkada serentak akan dilakukan di 171 daerah serta persiapan Pemilu serentak 2019 juga akan dimulai. Problematika pemenangan pemilu berbiaya tinggi yang nyaris terjadi setiap periode pemilu membuat 2018 tidak hanya menjadi tahun panas politik tetapi juga tahun rawan korupsi politik.

Dana desa dan ADD adalah dua pos anggaran desa yang rawan disalahgunakan untuk pemenangan pemilu. Potensi anggaran yang mengalir ke desa untuk kepentingan Pilkada mulai teridentifikasi sejak Pilkada serentak 2015, yang saat itu juga merupakan tahun pertama digelontorkannya dana desa

³⁸⁹ Kurniawan Bernhard, *Kades Aktor Korupsi Dana Desa*, <https://www.suarapemredkalbar.com/index.php/berita/kuburaya/2018/04/02/kades-aktor-korupsi-dana-desa>, diakses pada tanggal 20 Maret 2021

dari APBN. Pusat Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) pada saat itu bahkan mempertanyakan lambatnya pencairan dana desa di sejumlah daerah pilkada. PPATK menengarai hal tersebut sengaja dilakukan untuk mendekatkan pencairan dana desa dengan jadwal pilkada, yaitu Desember 2015.

Modus memperlambat pencairan dana desa ini diyakini jamak dilakukan. Tujuannya adalah untuk mendapat dukungan kepala desa atau untuk mempolitisasi penggunaan dana desa itu sendiri. Dalam konteks kemenangan pemilu, kepala desa dinilai sebagai jabatan yang sangat strategis. Selain mempunyai wewenang yang besar, kepala desa umumnya mempunyai kedekatan dengan masyarakat dan merupakan sosok yang berpengaruh serta dipercaya. Kebutuhan biaya kemenangan yang tinggi juga dapat mendorong calon kepala daerah memanfaatkan sumber daya dan dana publik untuk kepentingan kemenangan pemilu.

Tidak hanya kepala daerah yang maju dalam pilkada yang potensial memolitisasi pencairan anggaran desa. Kepala daerah yang memihak calon tertentu juga potensial melakukan hal tersebut. Diketahui, sebanyak 115 Kabupaten yang akan menggelar Pilkada 2018 mendapat suntikan dana APBN untuk 22.447 desa dengan total anggaran Rp 18,7 Triliun. Dari 115 Kabupaten tersebut, terdapat sedikitnya 151 kepala daerah aktif (Bupati, Wakil Bupati, dan Penjabat Bupati) kembali mencalonkan diri. Tidak hanya kepala daerah tingkat kabupaten, kepala daerah tingkat provinsi juga mempunyai peluang memolitisasi anggaran desa baik secara langsung maupun melalui bupati yang mempunyai afiliasi dengannya.

Beberapa waktu lalu *Indonesian Corruption Watch* (ICW) melakukan penelitian mengenai modus korupsi dana desa. Peneliti ICW Egi Primayoga memaparkan hasil penelitiannya, ada 12 modus korupsi dana desa yang disimpulkan ICW berdasar penelitiannya. Modus itu antara lain:³⁹⁰

1. Membuat rancangan anggaran biaya di atas harga pasar. Ini bisa diantisipasi jika pengadaan dilakukan secara terbuka dan menggunakan potensi lokal desa. Misalnya, pengadaan bahan bangunan di toko bangunan yang ada di desa sehingga bisa melakukan cek bersama mengenai kepastian biaya atau harga-harga barang yang dibutuhkan.
2. Mempertanggung jawabkan pembiayaan bangunan fisik dengan dana desa padahal proyek tersebut bersumber dari sumber lain. Modus ini hanya bisa terlihat jika pengawas memahami alokasi pendanaan oleh desa. Modus seperti ini banyak dilakukan karena relatif tersembunyi. Karena itulah APBDes arus terbuka agar seluruh warga bisa melakukan pengawasan atasnya.
3. Meminjam sementara dana desa untuk kepentingan pribadi namun tidak dikembalikan. Ini juga sangat banyak terjadi, dari mulai kepentingan pribadi hingga untuk membayar biaya S2. Budaya *ewuh-pakewuh* di desa menjadi salahsatu penghambat pada kasus seperti ini sehingga sulit diantisipasi.
4. Pungutan atau pemotongan dana desa oleh oknum pejabat kecamatan atau kabupaten. Ini juga banyak terjadi dengan beragam alasan. Perangkat desa

³⁹⁰ *Indonesia Corruption Watch*, (2018), *Outlook Dana Desa 2018 Potensi Penyalahgunaan Anggaran Desa di Tahun Politik*, 2018, hlm. 1-5

tak boleh ragu untuk melaporkan kasus seperti ini karena desa-lah yang paling dirugikan.

5. Membuat perjalanan dinas fiktif kepala desa dan jajarannya. Banyak kasus perjalanan untuk pelatihan dan sebagainya ternyata lebih ditujukan untuk pelesiran saja.
6. Pengelembungan (*mark up*) pembayaran honorarium perangkat desa. Jika modus ini lolos maka para perangkat desa yang honorinya digelembungkan seharusnya melaporkan kasus seperti ini. Soalnya jika tidak, itu sama saja mereka dianggap mencicipi uang haram itu.
7. Pengelembungan (*mark up*) pembayaran alat tulis kantor. Ini bisa dilihat secara fisik tetapi harus pula paham apa saja alokasi yang telah disusun.
8. Memungut pajak atau retribusi desa namun hasil pungutan tidak disetorkan ke kas desa atau kantor pajak. Pengawas harus memahami alur dana menyangkut pendapatan dari sektor pajak ini.
9. Pembelian inventaris kantor dengan dana desa namun peruntukkan secara pribadi. Lagi-lagi *ewuh pakewuh* menjadi salah satu penghambat kasus seperti ini sehingga seringkali terjadi pembiaran.
10. Pemangkasan anggaran publik kemudian dialokasikan untuk kepentingan perangkat desa. Publik harus tahu alokasi pendanaan dana desa agar kasus ini tidak perlu terjadi.
11. Melakukan permainan (*kongkalingkong*) dalam proyek yang didanai dana desa. Bisa ditelusuri sejak dilakukannya Musyawarah Desa dan aturan mengenai larangan menggunakan jasa kontraktor dari luar.
12. Membuat kegiatan atau proyek fiktif yang dananya dibebankan dari dana desa.

Berbagai modus korupsi dana desa ini sesungguhnya bisa diantisipasi jika warga desa dan berbagai perangkat yang memiliki wewenang melakukan pengawasan aktif monitor setiap langkah yang dilakukan dengan pembelanjaan dana desa. Karena sebuah penyalahgunaan wewenang bakal selalu kemungkinan terjadi karena ada kesempatan yang terbuka.³⁹¹

Pada dasarnya terdapat banyak faktor yang berpotensi terjadinya tindak pidana korupsi di Indonesia. Oleh karenanya merupakan suatu yang sangat sulit untuk menjelaskan motif utama penyebab dilakukannya tindak pidana korupsi secara ke seluruhan terutama motif yang berpotensi terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala desa di Indonesia.

Berdasarkan paparan di atas, maka dapat diketahui bahwa regulasi pemanfaatan dana desa tersebut masih terdapat kelemahan-kelemahannya karena dalam regulasi tersebut belum dapat mengantisipasi atau mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dengan modus-modus sebagaimana telah diuraikan di atas. Untuk itu perlu dilakukan penataan dan pengaturan ulang terhadap pemanfaatan dana desa agar supaya dapat mengantisipasi atau mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dengan mendasarkan pada nilai-nilai keadilan.

C. Kelemahan Struktur Hukum

Keberhasilan implementasi sebuah kebijakan salah satu faktor yang menentukannya adalah sosialisasi yang merupakan proses pengkomunikasian kegiatan. Terdapat 3 (tiga) hal yang perlu diperhatikan, yaitu transmisi,

³⁹¹ Aryadji, *Ini Dia 12 Modus Korupsi Dana Desa Versi ICW*, <http://www.berdesa.com/12-modus-korupsi-dana-desa-versi-icw/>, diakses pada tanggal 21 Maret 2021

clarity, consistency. Dari hasil penelitian dalam hubungan sosialisasi dan pelaksanaan ADD, terdapat beberapa faktor penentu yaitu:

1. Sosialisasi telah dilakukan oleh Tim Kabupaten sementara pengawasan didelegasikan pada pelaksana program melalui pelaksanaan pertanggungjawaban kerja;
2. Pencapaian informasi dari pembuat kebijakan ke pelaksana kebijakan maupun sebaliknya berjalan lancar sehingga memudahkan sistem control, dan
3. Terdapat konsistensi dalam pencapaian pesan/perintah kebijakan artinya tidak terdapat perintah yang bertentangan.

Alokasi Dana Desa (ADD) merupakan dana dari pemerintah daerah yang langsung masuk pada rekening desa, dimana dalam penggunaannya merupakan kewenangan penuh dari Kepala Desa. Dengan demikian, akan sangat rentan terhadap penyelewengan karena dalam perencanaan kegiatan pun merupakan kewenangan Kepala Desa, sementara masyarakat yang dalam hal ini diwakili oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) hanya sebatas memberikan masukan kepada Kepala Desa berdasarkan aspirasi dari masyarakat.

Modus penyelewengan yang umumnya dilakukan oleh aparat pemerintah desa, terhadap Alokasi Dana Desa (ADD) yang umumnya terjadi antara lain:

1. Menggunakan ADD untuk kepentingan pribadi;
2. Mengalihkan dana untuk program lain;

3. Memasukan kegiatan baru yang sebelumnya tidak direncanakan;
4. Memanipulasi laporan penggunaan ADD;
5. Dana ADD digunakan untuk menutupi setoran PBB; 5) Pembelian barang inventaris desa;
6. Pengalokasian ADD yang tidak sesuai dengan ketentuan;
7. Kepala Desa tidak mengalokasikan dana untuk kegiatan kemasyarakatan yang seharusnya di biayai oleh ADD.

Dikaji dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Penyelewengan ADD merupakan salah satu bentuk tindak pidana korupsi. Hal ini didasarkan pada rumusan dari tindak pidana korupsi sebagaimana dirumuskan dalam undang-undang tersebut, dari bunyi ketentuan tersebut jelas bahwa tindakan Kepala Desa yang menyalahgunakan ADD untuk kepentingan pribadi merupakan salah satu bentuk tindak pidana korupsi. Untuk lebih jelasnya dapat dikaji dari ciri-ciri khas perbuatan korupsi, yaitu :

1. Melibatkan lebih dari satu orang;
2. Korupsi tidak hanya berlaku di kalangan pegawai negeri atau anggota birokrasi negara, korupsi juga terjadi di organisasi usaha swasta;
3. Korupsi dapat mengambil bentuk menerima sogok, uang kopi, salam tempel, uang semir, uang pelancar, baik dalam bentuk uang tunai atau benda atau wanita;
4. Umumnya serba rahasia, kecuali sudah membudaya;

5. Melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik yang tidak selalu berupa uang;
6. Setiap tindakan korupsi mengandung penipuan, biasanya pada badan publik atau masyarakat umum;
7. Setiap perbuatan korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat
8. Di bidang swasta korupsi dapat berbentuk menerima pembayaran uang, dan sebagainya, untuk membuka rahasia perusahaan tempat seseorang bekerja, mengambil komisi yang seharusnya hak perusahaan.³⁹²

Kapasitas Aparatur Desa sebagai pelaksana kebijakan menjadi factor penunjang keberhasilan pelaksanaan program-program yang dibiayai ADD. Kemampuan dan keterampilan Aparatur Desa sebagai pelaksana kebijakan merupakan dasar dari Pelaksanaan Pemerintahan khususnya di Bidang Keuangan dalam mengelola Alokasi Dana Desa. Kompetensi sumber daya manusia dalam diri pelaksana kebijakan ADD khususnya di bidang teknis yang kurang memadai berdasarkan tingkat pendidikan dan integritasnya. Kondisi ini berdampak pada kurangnya efektivitas pelaksanaan program akibat perlunya pembinaan terus menerus yang cukup menyita waktu yang dialokasikan.

Di sisi lain permasalahan yang muncul adalah kurang tepatnya pencapaian sasaran program. Artinya program-program yang semula dianggarkan untuk dibiayai seringkali digantikan oleh program lain yang

³⁹² www.investigasi.or.id. Ciri-ciri korupsi, diakses pada Tanggal 10 Maret 2021

ternyata memiliki kepentingan yang lebih besar untuk diprioritaskan. Kondisi ini menggambarkan adanya mekanisme penganggaran yang kurang matang sehingga terjadi kesalahan dalam penentuan prioritas pendanaan pada tahap awal. Indikasi awal yang menjadi dasar ketidaktepatan penentuan skala prioritas tersebut terletak pada kurangnya sosialisasi tentang kebijakan ADD sehingga kurang menyentuh pada masyarakat yang merupakan pelaksana langsung berbagai program yang didanai. Kurangnya sosialisasi berdampak pada kurangnya partisipasi masyarakat untuk memberikan usulan tentang program-program apa yang mendesak untuk dikedepankan guna didanai melalui ADD.

Salah satu upaya meminimalisir terjadinya penyelewengan dalam ADD adalah dengan diterapkannya fungsi pengawasan pada setiap tahapan proses kegiatan. Pengawasan pelaksanaan alokasi dana desa tidak terlepas dari struktur tugas dan kewenangan serta pertanggungjawaban sebagaimana disusun dalam struktur organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksana alokasi dana desa dibentuk dengan memberikan garis kewenangan dan tugas serta arah pertanggungjawaban antar fungsi yang jelas. Akan tetapi dalam pelaksanaannya di lapangan pelaksanaan fungsi belum sepenuhnya berjalan, terutama berkaitan dengan pelaksanaan fungsi yang melibatkan beberapa pejabat pelaksana serta LPMD yang diakibatkan ketidakmengertian akan tugas dan tanggung jawab masing-masing sehingga mengurangi efektivitas pengawasan. Kurangnya koordinasi antar lini juga dirasa masih kurang

sehingga beberapa fungsi terlihat bekerja secara terpisah dan menumbuhkan ketidakpercayaan.

Pengawasan juga tidak terlepas dari kapasitas sumber daya yang dimiliki. Sumber daya dalam implementasi suatu kebijakan merupakan salah satu faktor yang menjadi penentu. Pentingnya kesiapan agen pelaksana atau sumber daya dalam melaksanakan suatu kebijakan tidak bisa terlepas dari sumberdaya yang memadai bahwa para pelaksana harus disuplai dengan *resources* yang cukup, seperti *human resources* (staf dalam jumlah dan kualifikasi yang memadai dengan hak dan kewajibannya sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya), *financial resources*, *technological resources*, maupun *psychological resources*.³⁹³

Beberapa faktor pendorong penunjang keberhasilan program pemanfaatan alokasi dana desa antara lain :

1. Kemampuan pelaksana untuk memberi dorongan kepada masyarakat agar berpartisipasi dalam kegiatan ADD, meskipun hanya berupa tenaga dan material;
2. Adanya kemampuan pelaksana kebijakan ADD dalam melakukan identifikasi dan menyelesaikan masalah dalam pelaksanaan ADD, dan
3. Kelengkapan sarana/prasarana desa dalam mendukung kebijakan ADD.

Dari hasil pengamatan, baik secara administratif maupun pelaksana dilapangan, permasalahan umum yang dijumpai berkaitan dengan kegiatan pemanfaatan ADD di Kabupaten, antara lain, sosialisasi kebijakan ADD,

³⁹³ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1998, hlm. 34

kapasitas sumber daya manusia, dan peran serta masyarakat. Sementara itu masih terdapat kelemahan dalam hal sumber daya manusia dimana tingkat kemampuan pelaksana tidak merata, yaitu secara pendidikan masih rendah sehingga mempengaruhi kemampuan mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah dengan cepat. Namun hal ini tidak mempengaruhi pelaksanaan ADD karena adanya kemampuan untuk menggerakkan masyarakat. Faktor penghambat dalam kaitannya dengan sumber daya manusia berpusat pada rendahnya pendidikan para pelaksana ADD, sehingga pemahaman pelaksana mengenai ADD kurang, serta tidak adanya dukungan yang memadai. Hal ini menimbulkan kurangnya dukungan pengawasan, terutama pengawasan oleh masyarakat sebagai penerima manfaat ADD.

Sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya peran serta masyarakat dinilai kurang memadai akibat kurangnya sosialisasi yang ditujukan bagi masyarakat. Hal ini menyebabkan masyarakat baik secara individu maupun melalui kelembagaan kurang memahami peran serta tugasnya. Dalam hal ini pemahaman masyarakat adalah membantu pelaksanaan secara fisik dari berbagai kegiatan implementasi ADD. Kondisi tersebut menyebabkan tidak ada peningkatan kapasitas masyarakat/lembaga masyarakat yang akhirnya menyebabkan rendahnya peran pengawasan oleh masyarakat. Peningkatan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan tidak tercapai optimal, karena lembaga kemasyarakatan hanya dilibatkan dalam penyusunan rencana kegiatan dan pelaksanaan fisik. Sementara itu dalam pelaksanaan dan

pengendalian dan proses administratif tidak dilibatkan. Terhadap kelamahan di atas, masyarakat berperan aktif dalam mengawasi kinerja aparat pemerintahan desa di Kabupaten.

Disamping itu aparat pemerintah desa juga dituntut untuk transparan dalam berbagai bentuk kegiatan yang didanai oleh dana desa. Hal ini, yang dimaksud dengan transparan adalah apabila semua elemen masyarakat dapat secara mudah mendapatkan segala informasi yang terkait dalam setiap proses kegiatan. Akuntabel dimaksudkan sebagai tanggungjawab dan tanggung gugat atas pelaksanaan setiap kebijakan dan keputusan yang telah dibuat kepada masyarakat maupun pihak lainnya, yang dimaksud partisipatif adalah, membuka ruang publik seluas-luasnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan seluruh proses kegiatan. Adapun yang dimaksud demokrasi adalah kebebasan seseorang untuk mengutarakan pendapat demi tujuan dan kemajuan bersama. Penyelewengan berbagai anggaran dalam program kegiatan desa, juga tidak terlepas dari kurangnya pembinaan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten, maupun kecamatan. Oleh karena itu diperlukan pembinaan dan pengawasan dari kedua unsure pemerintahan tersebut.

Pembinaan dan pengawasan Pemerintah daerah Kabupaten di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Pasal 101, antara lain:

1. Menetapkan pengaturan kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
2. Memberikan pedoman pelaksanaan tugas pembantuan dari kabupaten/kota ke desa;
3. Memberikan pedoman penyusunan peraturan desa dan peraturan kepala desa;

4. Memberikan pedoman teknis pelaksanaan dan pengembangan lembaga kemasyarakatan;
5. Memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
6. Melakukan penelitian tentang penyelenggaraan pemerintahan desa;
7. Melakukan evaluasi dan pengawasan peraturan desa;
8. Menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk desa;
9. Mengawasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa;
10. Melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan;
11. Memfasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam pelaksanaan pemerintahan desa;
12. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi pemerintah desa dan lembaga kemasyarakatan;
13. Menetapkan pakaian dan atribut lainnya bagi kepala desa, perangkat desa dan BPD sesuai dengan kondisi dan sosial budaya masyarakat setempat;
14. Memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan;
15. Memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh kepala desa sebagaimana diatur dalam peraturan perundangundangan; dan
16. Melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perdesaan.

Sementara itu, dari pihak kecamatan, pembinaan dan pengawasan dilakukan terhadap hal-hal yang di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Pasal 102 sebagai berikut:

1. Memfasilitasi penyusunan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
2. Memfasilitasi administrasi tata pemerintahan desa;
3. Memfasilitasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa;
4. Memfasilitasi pelaksanaan urusan otonomi daerah kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa;
5. Memfasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundangundangan;
6. Memfasilitasi pelaksanaan tugas kepala desa dan perangkat desa;
7. Memfasilitasi upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
8. Memfasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban lembaga kemasyarakatan;
9. Memfasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
10. Memfasilitasi kerjasama antar desa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga;

11. Memfasilitasi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat desa;
12. Memfasilitasi kerjasama antar lembaga kemasyarakatan dan kerjasama lembaga kemasyarakatan dengan pihak ketiga;
13. Memfasilitasi bantuan teknis dan pendampingan kepada lembaga kemasyarakatan; dan
14. Memfasilitasi koordinasi unit kerja pemerintahan dalam pengembangan lembaga kemasyarakatan.

Dari kedua pasal di atas jelas bahwa peran aktif dari Pemerintah Kabupaten dan Kecamatan dapat meminimalisir terjadinya penyelewengan terhadap berbagai kegiatan yang dibiayai oleh ADD. Hal ini tidaklah berlebihan mengingat berbagai tindak penyelewengan dana yang terjadi di Desa, baik dana yang berasal dari pemerintah (ADD) maupun dana dari sumber lainnya, semuanya terjadi karena lemahnya pengawasan, baik dari pemerintah yang lebih tinggi maupun dari masyarakat.

Kebijakan pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di atur bahwa, Pengelolaan ADD sepenuhnya merupakan tanggung jawab Kepala Desa, yang dalam pelaksanaannya diserahkan kepada Petugas Teknis Pengelola Keuangan Desa (PTPKD) yang terdiri dari Sekretaris Desa dan Kepala Urusan Keuangan Desa; Penggunaan dana ADD adalah untuk belanja aparatur dan operasional Pemerintah Desa sebesar 30% (tiga puluh persen) dari ADD yang diterima desa dan untuk biaya pemberdayaan masyarakat sebesar 70% (tujuh puluh persen) dari ADD yang diterima desa; Pertanggungjawaban ADD terintegrasi dengan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan Belanja Desa, sehingga bentuk pertanggungjawabannya adalah pertanggungjawaban APBDesa.

Adapun peruntukannya adalah untuk menanggulangi dan mengurangi kemiskinan, meningkatkan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat,

meningkatkan pembangunan infrastruktur perdesaan, meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial; meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat, mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat dan meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa.

Potensi penyelewengan ADD terjadi disebabkan oleh berbagai hal antara lain, menggunakan ADD untuk keperluan lain, mengalihkan dana untuk program lain, memasukan kegiatan baru yang sebelumnya tidak direncanakan, memanipulasi laporan ADD, menggunakan ADD untuk menutupi setoran PBB, pembelian untuk keperluan pribadi yang mengatasnamakan kebutuhan desa, pengalokasian ADD tidak sesuai dengan ketentuan, tidak melakukan kegiatan kemasyarakatan yang seharusnya dibiayai oleh ADD. Adapun upaya-upaya yang dapat dilakukan guna meminimalisir penyelewengan dana ADD antara lain: melakukan sosialisasi mengenai ADD, peningkatan peran serta masyarakat dan Sumber Daya Manusia (SDM) baik sebagai pelaku teknis maupun sebagai pihak yang melakukan pengawasan terhadap pengalokasian dana desa dari tahap awal sampai pelaporan.³⁹⁴

Kasus korupsi di tingkat desa dalam realitasnya sudah direncanakan dari awal proses perencanaan pembangunan desa dengan cara baik itu menyusun program pembangunan yang sengaja akan memberikan peluang

³⁹⁴ Hayat & Makhmudah, M., *Pencegahan Terhadap Tindak Pidana Korupsi Pemerintahan Desa: Kajian Politik Kebijakan dan Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Jurnal Yustisia, 5 (2), 2016, hlm. 361–375

untuk bisa dikorupsi atau dengan cara menaikkan anggaran biaya program dari yang semestinya. Hal ini menandakan bahwa korupsi di tingkat desa sudah menjadi sebuah perilaku terencana yang disusun secara terstruktur dan sistematis.

Dilihat dalam konteks perilaku, maka perilaku koruptif dipahami sebagai kecenderungan pandangan, sikap maupun keberpihakan terhadap tindakan korupsi di mana seseorang atau sekelompok orang, secara sadar dan sengaja melakukan penyelewengan. Menurut Huntington³⁹⁵ korupsi merupakan perilaku menyimpang pejabat publik dari norma-norma yang diterima dan dianut oleh masyarakat dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan secara pribadi.

Sementara itu Klitgaard³⁹⁶ memberikan pengertian korupsi sebagai tingkah laku yang menyimpang dari tugas resmi sebuah jabatan karena keuntungan status atau uang yang menyangkut pribadi, pemahaman tersebut diperkuat oleh Johnston³⁹⁷ yang menyatakan pada tingkatnya yang mendasar, korupsi merupakan bentuk penyalahgunaan peran dan sumber daya pemerintah untuk kepentingan pribadi.

Dari pemahaman ahli tersebut di atas, korupsi sebagai sebuah penyimpangan perilaku dapat dikonstruksikan sebagai:

1. tindakan menyimpang dari aturan atau norma;

³⁹⁵ S. A. D. Chaeruddin, & Fadillah, *Strategi Pencegahan dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: Refika Aditama, 2009, hlm. 57

³⁹⁶ R. Klitgaard, *Membasmi Korupsi (Edisi Terj)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, hlm. 39

³⁹⁷ M. Lubis, & Scott, J. C. (Penyunting), *Korupsi Politik (Terjemahan)*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993, hlm. 61

2. adanya tindakan penyelewengan terhadap jabatan yang diberikan, dan
3. adanya penerimaan manfaat, keuntungan atau penerimaan kelebihan suatu hal dari sumber yang tidak sah sebagai konsekuensi dari tindakan yang dilakukan.

Banyaknya kasus korupsi yang dilakukan setidaknya dikarenakan kepada 3 (tiga) faktor yang melatar belakanginya, yaitu: adanya tuntutan ekonomi, sifat tamak serta faktor lingkungan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat ahli yang menyatakan bahwa terdapat faktor internal dan faktor eksternal yang mendorong korupsi, faktor internal berupa desakan akan kebutuhan ekonomi (*corruption by needs*) dan adanya sikap tamak untuk memperkaya diri sendiri (*corruption by greeds*). Faktor eksternal berupa lingkungan yang mendukung, seperti sikap permisif masyarakat.³⁹⁸ Dikaitkan dengan proses pembangunan desa, setidaknya terdapat 5 (lima) tahap yang rawan korupsi, yaitu: proses perencanaan, proses pertanggungjawaban, proses monitoring dan evaluasi, proses pelaksanaan, proses pengadaan barang dan jasa.³⁹⁹

Didasarkan kepada permasalahan tersebut, maka perlu diupayakan pencegahan dan penanggulangan korupsi di tingkat desa secara sistemik dan komprehensif. Hal ini didasarkan kepada pemahaman bahwa korupsi hakekatnya mengurangi kapasitas pemerintah desa secara simultan untuk

³⁹⁸ K. Harahap, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi Di Berbagai Negara*, Bandung: Grafiti, 2009, hlm. 39

³⁹⁹ Sjafrina A., Primayogha, E., & Ramadhana, *Cegah Meluasnya Korupsi Dana Desa!*, Jakarta, 2017, hlm. 71

menyusun dan melaksanakan pembangunan desa yang berakibat kepada tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi gagal diwujudkan.⁴⁰⁰

Berbagai kajian korupsi di tingkat desa seperti penelitian yang dilakukan oleh Kadir & Moonti,⁴⁰¹ mengkaji korupsi dilihat dari masalah sistem hukum, disalokasi anggaran dana desa dan jaringan/lingkungan perdesaan, sedangkan kajian korupsi yang dilihat dari perspektif kepala desa masih terbatas. Atas dasar tersebut, maka kajian korupsi di tingkat desa yang dilihat dari perspektif kepala desa menjadi penting untuk dilakukan, hal ini agar faktor-faktor penyebab korupsi yang dilakukan oleh kepala desa bisa diungkap dan dicegah sedini mungkin dan potensi kerugian baik secara keuangan maupun dalam penyelenggaraan pembangunan desa dapat diminimalisir.

Berlakunya UU Desa telah mereposisi kewenangan pembangunan desa yang dari awalnya merupakan kewenangan pemerintah daerah diubah menjadi kewenangan pemerintah desa. Hal ini menjadi arti penting bagi desa di mana desa yang merupakan kesatuan masyarakat hukum diberikan kembali hak-hak untuk menentukan arah pembangunannya sebagaimana diatur dalam UU Desa Pasal 18 yang berbunyi: “Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat desa”.

⁴⁰⁰ F. Rahman, *Korupsi di Tingkat Desa*, Jurnal Governance, 2(1), 2011, hlm. 13–2

⁴⁰¹ Y. Kadir, & Moonti, R. M, *Pencegahan Korupsi Dalam Pengelolaan Dana Desa*, Jurnal IUS: Kajian Hukum Dan Keadilan, 6(3), 2018, hlm. 434–442

Meskipun adanya perubahan paradigma tersebut, namun dalam praktiknya, yang menjadi kelemahan UU Desa terletak pada pemberian kewenangan pembangunan desa lebih kepada pemerintah desa, tanpa dibarengi penguatan hak masyarakat sebagai subjek dalam pembangunan desa, maupun peningkatan peran lembaga lainnya seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Hal tersebut secara otomatis berimplikasi kepada besarnya kewenangan kepala desa apabila dibandingkan dengan pihak lainnya dan memposisikan kepala desa sebagai figur sentral dan dominan dalam pembangunan desa.⁴⁰²

Adanya dominasi kepala desa dalam perencanaan pembangunan desa yang didasarkan kepada UU Desa Pasal 79 sudah terlihat dari awal, baik dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) maupun dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa). Kepala Desa memiliki hak dalam menentukan Tim Penyusun RPJM Desa, sekaligus menduduki jabatan sebagai pembina. Sebagai gambaran bahwa Tim Penyusun RPJM Desa memiliki peran penting sebagai pihak yang menyusun perencanaan pembangunan desa. Kondisi tersebut berlanjut dalam tahapan berikutnya, termasuk dalam tahap Musrembang Desa (UU Desa Pasal 80). Di mana kepala desa berperan sebagai penyelenggara forum Musrenbang Desa yang mempertemukan berbagai pihak termasuk di dalamnya masyarakat. Hal yang sama juga terjadi dalam proses penyusunan RKP Desa, yang mana rencana pembangunan tahunan desa beserta alokasi anggaran pembangunan

⁴⁰² Kushandajani, *Implikasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terhadap Kewenangan Desa*, Jurnal Yustisia, 4(2), 2015, hlm. 369–396

desa disusun. Peran kepala desa sangat besar, bahkan sampai dengan tahap akhir berupa pembuatan rancangan peraturan desa tentang RKP Desa.⁴⁰³

Proses pelaksanaan pembangunan desa yang didasarkan kepada UU Desa Pasal 81, dominasi peran kepala desa sudah terlihat dari tahap awal persiapan pelaksanaan pembangunan desa. Kepala desa memiliki kewenangan untuk memeriksa dan menetapkan siapa-siapa saja yang akan menjadi pelaksana kegiatan. Dominasi peran kepala desa berlanjut sampai tahap berikutnya. Seperti kepala desa memiliki hak untuk mengkoordinasikan tahap pembekalan pelaksana kegiatan, tahap pelaksanaan kegiatan, pemeriksaan kegiatan infrastruktur desa, dan pengelolaan pengaduan dan permasalahan dalam pelaksanaan pembangunan desa.⁴⁰⁴

Besarnya kewenangan kepala desa di sisi lain nyatanya tidak didukung dengan kewenangan lembaga lain di tingkat desa yang memiliki kewenangan yang seimbang dengan pemerintah desa, khususnya untuk mengawasi kepala desa dalam pembangunan desa. Sehingga tidak memunculkan sistem *checks and balances* antar lembaga di tingkat desa.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang secara aturan memiliki kewajiban mengawasi kepala desa, tidak berjalan dengan optimal. Hal ini didasarkan kepada beberapa alasan, yaitu: Pertama minimnya peran BPD dalam pembangunan desa, BPD tidak dihadirkan dalam keseluruhan proses pembangunan desa, sehingga isu dan rencana pembangunan desa yang selama

⁴⁰³ W. T. Mardiyanto, *Problematika Posisidan Kelembagaan Desa*, from [http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/otonomidaerah/276problematika-posisi-dan-kelembagaan-desa\(2014\)](http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/otonomidaerah/276problematika-posisi-dan-kelembagaan-desa(2014)), diakses pada tanggal 10 Maret 2021

⁴⁰⁴ H. Turmudi, *Desa dan Otonomi Asli (Studi tentang Perangkat Desa Menuju Terciptanya Desa yang Berotonomi Asli)*, Surakarta, 2017, hlm. 53

ini ada dari awal merupakan gagasan dari pemerintah desa. Kedua kurangnya pemahaman anggota BPD terhadap tugas dan kewajiban yang diembannya, baik dikarenakan rendahnya tingkat pendidikan, minimnya pelatihan maupun faktor lainnya. Ketiga terbatasnya anggaran BPD jika dibandingkan dengan tugasnya sebagaimana diatur dalam UU Desa yaitu membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa dan melakukan pengawasan kinerja kepala desa (UU Desa Pasal 55).

Ketiga permasalahan tersebut pada akhirnya tidak hanya berkontribusi pada kurang optimalnya pengawasan yang dilakukan oleh BPD, tetapi juga adanya sikap kepala desa yang menganggap BPD inferior jika dibandingkan dengan jabatan kepala desa. Hal ini dibuktikan dengan orientasi kepala desa yang lebih mementingkan bentuk pertanggungjawaban kepada Bupati/Walikota dibanding dengan bentuk pertanggungjawaban kepada BPD. Kondisi tersebut menjadi salah satu faktor pendorong perilaku koruptif kepala desa yang memberikan keleluasaan kepada kepala desa baik dalam perencanaan pembangunan desa maupun dalam pelaksanaan pembangunan desa untuk korupsi tanpa takut diawasi oleh BPD.

Atas dasar permasalahan di atas, maka dapat ditarik pemahaman bahwa perilaku koruptif kepala desa dalam pembangunan desa dilihat dari aspek regulasi terhadap struktur hukumnya didasarkan kepada 2 (dua) hal, yaitu: Pertama, dominannya kedudukan kepala desa dalam pembangunan desa

jika dibandingkan dengan BPD, hal ini dikarenakan besarnya pemberian kewenangan pembangunan desa kepada pemerintah desa.

Kedua, tidak optimalnya peran BPD dalam mengawasi kepala desa. Hal ini dikarenakan secara peraturan sulit bagi BPD untuk menjadi lembaga tingkat desa yang setara dengan pemerintah desa dan secara langsung *face to face* dengan pemerintah desa, atau bahkan menjadi lembaga kontrol di tingkat desa yang memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi kepada kepala desa jika ditemukan pelanggaran dalam pembangunan desa.⁴⁰⁵

Perencanaan pembangunan desa dalam konteks UU Desa menempatkan kepala desa sebagai sosok sentral yang dituntut untuk memiliki kapasitas dalam memimpin perencanaan pembangunan desa dan pelaksanaan pembangunan desa. Selain itu kepala desa juga dituntut untuk lebih peka dan akomodatif terhadap tuntutan masyarakat dalam pembangunan desa. Namun dalam realitasnya justru terdapat kecenderungan kepala desa memanfaatkan besarnya kewenangan yang dimiliki untuk memperoleh keuntungan pribadi yang salah satunya yaitu korupsi.

Jenis korupsi yang dilakukan oleh kepala desa lebih banyak pada korupsi dana desa. Kepala desa melakukan penyelewengan terhadap dana desa yang diberikan secara langsung kepada pemerintah desa. Besarnya

⁴⁰⁵ N. Wibisono, & Purnomo, H., *Mengungkap Fenomena Pengawasan Publik Terhadap Dana Desa Di Kabupaten Madiun*, Jurnal AKSI (Akuntansi Dan Sistem Informasi), 2(1), 2017, hlm. 8-19

kewenangan kepala desa sebagai pimpinan tertinggi pemerintah desa memberi peluang kepada kepala desa untuk berperilaku koruptif.⁴⁰⁶

Lebih lanjut perilaku koruptif kepala desa dalam pembangunan desa tidak hanya diakibatkan oleh satu aspek saja, tetapi diakibatkan oleh banyak aspek. Setidaknya terdapat tiga aspek yang berasal dari kepala desa yang mengakibatkan kepala desa melakukan korupsi, yaitu aspek yang berhubungan dengan tugas atau jabatannya, aspek pribadi/ internal kepala desa dan aspek lingkungan.

Selanjutnya dari ketiga aspek yang ada, aspek pertama yang mendorong kepala desa berperilaku koruptif yaitu berkaitan dengan tugas atau jabatan. Hal ini secara langsung menjadi bagian dari tugas kepala desa. Terdapat beberapa pemicu yang berkaitan dengan tugas jabatan yang mendorong aparatur pemerintah desa berperilaku koruptif, yaitu besarnya kewenangan yang dimiliki pemerintah desa dalam pembangunan desa di mana kepala desa menempati posisi sebagai aktor sentral yang memiliki kewenangan baik sebagai perencana maupun sebagai pelaksana pembangunan desa.

Korupsi yang dilakukan oleh kepala desa juga tidak lepas dari adanya sikap segan aparatur desa yang berada di bawahnya untuk menegur atau bahkan melaporkan tindakan korupsi tersebut kepada pihak berwajib. Dalam satu sisi hal ini dianggap wajar dikarenakan dalam kultur budaya desa masih menganut sikap paternalistik, di mana bawahan memiliki rasa hormat dan

⁴⁰⁶ F. Rahman, Baidhowi, A., & Sembiring, R. A., 2018, *Pola Jaringan Korupsi di Tingkat Pemerintah Desa (Studi Kasus Korupsi DD dan ADD Tahun 2014-2015 di Jawa Timur)*, Jurnal Integritas, 4 (1), hlm. 29–56

segi kepada atasan. Sehingga apabila kepala desa melakukan korupsi, maka sikap yang dipilih yaitu diam.

Hal lain yang tidak bisa dimungkiri yang mendorong perilaku koruptif kepala desa yaitu rendahnya pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Dalam aspek pemahaman kebijakan memang belum ada instrumen kebijakan yang bisa digunakan untuk mengukur seberapa jauh tingkat pemahaman kepala desa terhadap aturan pembangunan desa atau seberapa jauh tingkat pemahaman kepala desa berpengaruh terhadap pembangunan desa yang sedang dilaksanakan. Namun dalam praktiknya ketidakpahaman kepala desa terhadap peraturan perundang-undangan dirasakan berpengaruh terhadap pembangunan desa. Seperti contohnya adanya kewajiban kepala desa melaksanakan pengelolaan pemerintahan secara transparan dan akuntabel (UU Desa Pasal 26 Ayat 4), apabila kepala desa memahami dan melaksanakan aturan tersebut maka tidak akan ada lagi sikap menutup-nutupi proses pembangunan desa yang sedang dilaksanakan termasuk di dalamnya proses penyusunan anggaran desa. Namun dalam praktiknya tidak sedikit kepala desa yang bersifat tertutup. Sehingga memunculkan proses pembangunan yang tidak transparan dan pada akhirnya kondisi tersebut memberikan peluang kepada perilaku koruptif kepala desa dalam pembangunan desa.

Aspek kedua, yaitu berkaitan dengan dorongan internal kepala desa. Terdapat beberapa pemicu yang secara internal mendorong kepala desa berperilaku koruptif, yaitu adanya desakan kebutuhan ekonomi. Kepala desa

melakukan korupsi dikarenakan adanya kebutuhan ekonomi. Pada dasarnya tuntutan kebutuhan ekonomi bergantung kepada individu masing-masing dan bergantung kepada pola pengeluaran dan pilihan gaya hidup, sehingga dengan pendapatan yang sama kepala desa yang satu jika dibandingkan dengan yang lainnya akan memiliki tingkat kecukupan penghasilan yang berbeda. Namun apabila dilihat dari rata-rata penghasilan kepala desa saat ini maka sebetulnya gaji yang diterima sudah layak apabila dibandingkan dengan tingkat pengeluaran dan konsumsi masyarakat desa.

Pemicu lainnya mengapa kepala desa berperilaku koruptif, yaitu adanya keinginan untuk memperkaya diri, hal ini ditambah dengan adanya sikap tamak (*greedy*) yang semakin mendorong perilaku koruptif. Hal lainnya yang mendorong kepala desa berperilaku koruptif, yaitu rendahnya integritas dan moralitas. Apabila kepala desa memiliki integritas dengan menjalankan tugasnya sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan dan didorong dengan moralitas yang baik dengan pemahaman bahwa apa yang dikerjakannya bukan hanya semata-mata kewajibannya, melainkan juga sebagai bentuk kontribusi untuk memperbaiki kondisi masyarakat, maka sudah dipastikan bahwa tidak akan ditemukan kepala desa yang korupsi. Namun, dalam prakteknya tidak semua aparat pemerintah desa memiliki integritas dan moralitas yang baik.

Aspek ketiga yang berhubungan dengan lingkungan. Sarwono,⁴⁰⁷ yang menyatakan, faktor lingkungan berpengaruh terhadap korupsi sejalan dengan kondisi yang ada di desa. Lingkungan turut mendorong kepala desa untuk berperilaku koruptif. Keluarga atau yang masih memiliki kekerabatan menjadi faktor yang banyak berpengaruh terhadap korupsi yang dilakukan oleh kepala desa, setidaknya 97,27% kasus korupsi kepala desa melibatkan istrinya,⁴⁰⁸ selain itu adanya sikap keluarga yang membiarkan atau sikap tidak peduli terhadap anggota keluarganya yang korupsi pada akhirnya menjustifikasi bahwa perilaku yang dilakukan tersebut disetujui oleh keluarga.

D. Kelemahan Kultur Hukum

Aspek lingkungan lainnya yang berpengaruh terhadap perilaku koruptif yaitu tidak adanya lembaga di tingkat lokal yang mampu menjadi kontrol yang konstruktif terhadap kepala desa, seperti yang sudah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, pemerintah desa memiliki posisi superior dibanding dengan lembaga lainnya seperti BPD. Hal ini berimplikasi selain kepada besarnya kewenangan pemerintah desa juga kepada luasnya kepala desa dalam melaksanakan tugasnya khususnya yang berkaitan dengan pembangunan desa. Kepala desa tidak merasa takut diawasi oleh BPD dikarenakan kedudukan BPD dalam pembangunan desa inferior dibanding dengan pemerintah desa.

⁴⁰⁷ I. Nurdjana, *Sistem Hukum Pidana dan Budaya Laten Korupsi: "Perspektif Tegaknya Keadilan Melawan Mafia Hukum"*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 33

⁴⁰⁸ D. Istimora, *97,27 Persen Korupsi Dana Desa Oleh Kades dan Istri*, Retrieved from http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/337543/97,27_persen_korupsi_dana_desa_oleh_kades_dan_istri.html, diakses pada tanggal 10 Maret 2021

Selain permasalahan di atas, janji politik kepala desa juga berpengaruh terhadap perilaku koruptif kepala desa. Berdasarkan hasil penelitian, janji-janji politik yang diutarakan tidak sesuai dengan kapasitas kepala desa baik sebagai pribadi maupun sebagai pimpinan pemerintah desa, seperti janji pembangunan rumah tidak layak huni (Rutilahu) dan pemberian santunan bagi warga lanjut usia (lansia) yang kesemuanya itu diluar kemampuan penganggaran pemerintah desa. Kepala desa terpilih akan mencari cara untuk mewujudkan janjijanji politiknya tersebut yang salah satunya dengan melakukan korupsi.

Pembangunan yang dilakukan secara partisipatif mengharuskan masyarakat hadir sebagai subjek pembangunan yang aktif turut serta.⁴⁰⁹ Dalam konteks desa, kehadiran masyarakat ditujukan tidak hanya untuk memastikan bahwa pembangunan desa sejalan dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat, tetapi juga ditujukan untuk memastikan bahwa proses pembangunan desa dilaksanakan secara transparan dan akuntabel.

Kondisi tersebut memungkinkan masyarakat untuk berperan lebih sebagai kekuatan sosial untuk mengontrol jalannya pembangunan desa, termasuk didalamnya mengawasi kepala desa agar tidak korupsi. Namun dalam prakteknya, peran serta masyarakat dalam pembangunan desa menemui banyak hambatan, hal ini tidak hanya berimplikasi kepada gagalnya melahirkan *output* pembangunan desa yang akomodatif terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat, tetapi juga gagalnya masyarakat mengawasi proses

⁴⁰⁹ W. Astuti, & A. Hardiana, *Perencanaan Partisipatif Pada Tingkat Kelurahan Sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan Pada Permukiman Kumuh Perkotaan*, Jurnal Perencanaan Wilayah Dan Kota, 20(2), 2009, hlm. 146–154

pembangunan desa, sehingga memberikan peluang kepada perilaku koruptif kepala desa.⁴¹⁰

Banyak faktor yang menghambat peran serta masyarakat dalam pembangunan desa. Akumulasi berbagai faktor tersebut pada akhirnya memberikan peluang kepada kepala desa untuk berperilaku koruptif. Rendahnya tingkat pendidikan masyarakat berimplikasi langsung kepada tidak optimalnya kontribusi mereka dalam pembangunan desa dan berimplikasi kepada rendahnya kontrol masyarakat terhadap kepala desa. Masyarakat dengan tingkat pendidikan yang rendah memiliki kecenderungan berkontribusi secara fisik, mengingat adanya keterbatasan wawasan dan pemahaman tentang pembangunan desa. Sehingga, kontribusi pemikiran dan gagasan berupa identifikasi kepala desa yang menunjukkan perilaku koruptif dalam pembangunan desa minim dilakukan.

Selain itu tingginya angka kemiskinan masyarakat desa yang secara nasional sebesar 13,20% atau 15,81 juta penduduk⁴¹¹ juga berimbas secara langsung kepada peran serta masyarakat dalam pembangunan desa. Kelompok keluarga miskin memiliki kecenderungan untuk tidak berpartisipasi dalam pembangunan desa dikarenakan lebih cenderung mengutamakan memenuhi kebutuhan dasarnya, sehingga fungsi kontrol masyarakat terhadap kepala desa menjadi minim dan berimplikasi kepada keleluasaan kepala desa untuk korupsi.

⁴¹⁰ I. P. Sari, *Implementasi Pembangunan Partisipatif (Studi Kasus di Kelurahan Andowia Kabupaten Konawe Utara)*, Jurnal Ekonomi, 1(1), 2016, hlm. 179–188

⁴¹¹ Badan Pusat Statistik, *Profil Kemiskinan di Indonesia Bulan Maret Tahun 2018*, Jakarta, 2018

Masalah lainnya yaitu masyarakat tidak memiliki pengetahuan mengenai bagaimana proses pengawasan dan penilaian publik terhadap pembangunan desa yang sedang dan telah dilakukan. Merujuk kepada UU Desa, sebetulnya hak masyarakat untuk melakukan pemantauan terhadap pembangunan desa sudah diatur dalam Pasal 82 Ayat 2 yang berbunyi: “Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan pembangunan desa”. Namun hak tersebut menjadi bias ketika dalam Pasal 82 Ayat 3 disebutkan bahwa: “Masyarakat desa melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan pembangunan desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa”.

Hal tersebut menjadi ironi bagaimana pemantauan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap pemerintah desa dilaporkan kepada institusi yang bersangkutan. Apabila masyarakat menemukan perilaku kepala desa yang melakukan korupsi dalam pembangunan desa, apakah pelaporan tersebut menjadi wajar untuk dilaporkan secara langsung kepada pemerintah desa itu sendiri.

Cara lain masyarakat melakukan pengawasan terhadap pembangunan desa, yaitu dengan melaporkan hasil pengawasan kepada BPD, hal ini pula menjadi kurang optimal sebagaimana sudah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya bahwa dalam kewenangan pembangunan desa, pemerintah desa berada superior dibanding dengan BPD.

Pemahaman tersebut diatas, maka timbul beberapa pertanyaan, yaitu:

1. Instrumen dan dimensi seperti apa yang akan digunakan oleh masyarakat untuk menilai kinerja pemerintah desa dalam pembangunan desa.

2. Idealkah hasil pemantauan terhadap pembangunan desa yang dilakukan oleh pemerintah desa disampaikan kepada pemerintah desa itu sendiri.
3. Apakah layak pemerintah desa menilai sendiri pelaporan masyarakat mengenai kinerja pemerintah desa yang misalnya kepala desa melakukan korupsi.
4. Sanksi apa yang akan dijatuhkan oleh pemerintah desa terhadap dirinya sendiri apabila terbukti kinerjanya kurang optimal atau melakukan pelanggaran dalam pembangunan desa.

Dari keempat pertanyaan tersebut di atas, peneliti berpendapat diperlukan adanya suatu instrumen kebijakan yang jelas mengenai cara dan mekanisme masyarakat melakukan pemantauan. Bahkan diperlukan juga adanya penguatan terhadap BPD sebagai lembaga di tingkat lokal yang tidak hanya menjadi wadah masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, tetapi juga menjadi wadah masyarakat untuk melaporkan penilaian terhadap kinerja kepala desa dan memastikan adanya kewenangan yang kuat yang dimiliki BPD untuk menindaklanjuti laporan masyarakat tersebut.

Selain hal tersebut di atas, dibutuhkan juga pihak diluar pemerintah desa baik itu di tingkat desa maupun supra-desa yang secara eksternal memiliki kewenangan dalam menindaklanjuti pemantauan dan penilaian masyarakat terhadap kinerja kepala desa dalam pembangunan desa. Tidak kalah pentingnya yaitu adanya sanksi yang jelas bagi kepala desa dalam hal ditemukan penyimpangan atau pelanggaran. Sehingga dengan begitu masyarakat memiliki hak dan kejelasan untuk memastikan bahwa pembangunan desa yang dilaksanakan sesuai dengan tuntutan masyarakat

serta diharapkan secara konstruktif dapat mencegah perilaku koruptif yang dilakukan oleh kepala desa.

Masalah lainnya yang ada yaitu masyarakat masih menganut nilai paternalistik yang menempatkan kepala desa sebagai sosok panutan yang dihormati, bahkan sebagian masyarakat menganggap sebagai sosok yang serba tahu dan serba benar.⁴¹² Sehingga dalam pembangunan desa adanya sikap kritis dari masyarakat dapat dianggap sebagai sikap melampaui dan tidak menghormati kepala desa, implikasinya yaitu sikap masyarakat yang bersifat pasif dan menyetujui kebijakan pembangunan desa yang dibuat oleh kepala desa. Hal ini pada akhirnya berkontribusi kepada rendahnya kontrol masyarakat dan memberikan keleluasaan kepada kepala desa untuk berperilaku koruptif.

Korupsi yang rentan terjadi di desa, menimbulkan kerugian bagi masyarakat desa. Kerugian tersebut diantaranya terdiri atas 4 (empat) hal. Pertama, melanggengkan kemiskinan di desa. Seperti yang diuraikan sebelumnya, bahwa kemiskinan di desa sampai saat ini masih tinggi, yakni 12,81% atau 15,26 juta penduduk desa masih dalam kondisi miskin.⁴¹³ Terlebih apabila dana desa yang dialokasikan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat justru dikorupsi, maka kemiskinan di desa akan semakin meningkat, karena tidak membantu perekonomian masyarakat desa. Selain itu, menurut *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) tidak

⁴¹² F. Erlangga, A. Frinaldi, & L. Magriasti, *Pengaruh Gaya Kepemimpinan Paternalistik Terhadap Motivasi Kerja Pegawai Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Padang*, Jurnal Humanis, 12(2), 2013, hlm. 174–195

⁴¹³ Badan Pusat Statistik, *Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2020 (No. 56/07)*, Badan Pusat Statistik RI, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/07/15/1744/persentase-penduduk-miskin-maret-2020-naik-menjadi-9-78-persen.html>, 2020, diakses pada tanggal 10 Maret 2021

adanya survey dalam pengalokasian anggaran dana desa sesuai kebutuhan, menyebabkan dana desa tidak memberikan kontribusi positif bagi pengentasan kemiskinan di desa.⁴¹⁴

Kedua, hilangnya potensi ekonomi di desa. Dana desa yang seyogyanya dapat digunakan untuk membiayai Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dan pembangunan infrastruktur desa, yang menyerap tenaga kerja dalam jumlah banyak terancam tidak terlaksana akibat korupsi. Hal lainnya adalah kualitas proyek tidak bertahan lama, karena dana yang seharusnya direalisasikan, dalam pengadaan barang/jasa, justru di *mark down* dari harga yang sebenarnya. Sehingga nilai ekonomi hasil pengadaan tidak bertahan lama dan tidak efisien, karena kualitas yang rendah.

Ketiga, hancurnya modal swadaya masyarakat. Masyarakat desa tidak bisa dilepaskan dengan karakteristik masyarakatnya yang gotong-royong dan saling membantu, hal itu merupakan modal swadaya masyarakat desa.⁴¹⁵ Akan tetapi, karakteristik tersebut terancam hilang dengan adanya korupsi. Penyebabnya karena adanya korupsi berdampak pada kepercayaan masyarakat terhadap elit politik Pemerintahan Desa, bahkan antar masyarakat desa sendiri.⁴¹⁶ Sehingga karakter masyarakat yang gotong royong terancam hilang di desa akibat adanya korupsi.

⁴¹⁴ M. Bernie, *Korupsi dan Tak Optimalnya Dana Desa Kurangi Pengangguran*, Tirto.Id, <https://tirto.id/korupsi-dan-tak-optimalnya-dana-desa-kurangi-pengangguran-c9oJ>, 2018, diakses pada tanggal 10 Maret 2021

⁴¹⁵ F. S. Pawane, *Fungsi Pomabari (Gotong Royong) Petani KelapaKopra di Desa Wasileo Kecamatan Maba Utara Kabupaten HalmaheraTimur Provinsi Maluku Utara*, *Jurnal Holistik*, X (18), 2016, hlm. 1–22

⁴¹⁶ H. C. Haryanto & T. Rahmania, *Bagaimanakah Persepsi Keterpercayaan Masyarakat Terhadap Elit Politik?*, *Jurnal Psikologi*, 42(3), 2015, hlm. 243

Keempat, terhambatnya demokratisasi partisipasi desa. Robert Klitgaard dalam teorinya CDMA Theory menyatakan bahwa penyebab terjadinya korupsi karena besarnya diskresi (kewenangan) dan kemampuan memonopoli, namun kurang akuntabilitas.⁴¹⁷ Hal serupa juga dalam korupsi dana desa, Kepala Desa dengan kewenangannya (diskresi) akan memonopoli proses pengelolaan keuangan dana desa, tanpa melakukan akuntabilitas untuk pelibatan partisipasi masyarakat. Padahal akuntabilitas merupakan ciri kultur demokrasi, supaya masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam mengawasi pengelolaan keuangan desa.⁴¹⁸ Berkaitan dengan itu, maka korupsi berdampak pada terhambatnya demokratisasi partisipasi desa. Keempat hal tersebut merupakan dampak adanya korupsi dana desa bagi masyarakat desa.

Berdasarkan uraian di atas, maka korupsi memberikan banyak kerugian bagi masyarakat desa. Oleh sebab itu, perlu dilakukan upaya pencegahan korupsi dana desa, salah satunya melalui peningkatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran desa. Upaya yang dapat dilakukan tersebut diantaranya:

1. Akses informasi program dan anggaran desa yang memadai

Partisipasi masyarakat dapat dilakukan secara efektif apabila ada akses informasi program dan anggaran desa yang memadai. Salah satu praktik baik upaya tersebut dilakukan oleh Desa Ponggok, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah. Pemerintah Desa

⁴¹⁷ S. Kasus, M. Agung, N. O. K. Pid, A. Sabputera, & F. Wijaya, *BUMN yang Tidak Dijadikan Sebagai Terdakwa A, Latar Belakang Samuel P. Huntington seorang ilmuwan politik asal Amerika pernah menyatakan bahwa korupsi adalah penyakit demokrasi dari modernitas, 1 Di era modern saat ini , fakta yang terjadi di lapangan, 1964*, 2015, hlm. 1–25.

⁴¹⁸ Suryarama, *Pemberantasan Korupsi untuk Menciptakan Masyarakat Madani (Beradab)*. Universitas Terbuka, 2012, hlm.10, <http://repository.ut.ac.id/2464/1/fisip201215.pdf>, diakses pada tanggal 10 Maret 2021

setempat membuat aplikasi telephone pintar (*Smartphone*) berbasis android dan website <http://pongkok.desapintar.co.id/>, supaya masyarakat dapat mengetahui program dan anggaran yang dijalankan oleh Pemerintah Desa, baik yang sudah dilaksanakan, sedang dilaksanakan, maupun akan dilaksanakan. Hal itu memudahkan masyarakat dalam mengawasi jalannya program dan anggaran desa di manapun dan kapanpun. Upaya tersebut seharusnya ditiru oleh desa-desa lain di Indonesia, sebagai wujud akuntabilitas pengelolaan keuangan desa kepada masyarakat desa dan mencegah terjadinya korupsi dana desa.

2. Adanya kesadaran partisipasi masyarakat

Musyawaharah Desa (Musdes) merupakan tahapan penting dalam pembahasan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RPKDes). Pada forum tersebut juga disyaratkan adanya masyarakat yang terlibat dalam pembahasan, untuk menyampaikan masukan, kritik, dan sarannya terhadap program yang akan dijalankan oleh Pemerintah Desa pada periode tahun yang akan datang. Akan tetapi, sekalipun telah didorong untuk berpartisipasi, namun partisipasi itu bersifat semu dan bukan partisipasi substansial. Hal itu disebabkan kurangnya kesadaran masyarakat untuk peduli pada program pembangunan di desanya dan pendidikan, sehingga mempengaruhi seberapa jauh kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembahasan program-program desa.⁴¹⁹

Atas kondisi tersebut, maka perlu dilakukan peningkatan kesadaran masyarakat untuk aktif berpartisipasi dalam program desa, baik

⁴¹⁹ B. A. Lailiani, *Strategi Pemerintah Desa Untuk Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Rangka Pembangunan Desa (Studi pada Desa Kemamang Kecamatan Balen Kabupaten Bojonegoro)*, JPAP: Jurnal Penelitian Administrasi Publik, 3(2), 2017, hlm. 790–798

perencanaan, pelaksanaan, bahkan evaluasi. Hal itu dapat dilakukan dengan cara Pemerintah Desa membangun komitmen dengan masyarakat desa. Dalam praktiknya, hal itu dilakukan dengan melibatkan seluruh masyarakat dalam musyawarah desa, baik dengan undangan surat maupun media undangan lain. Kemudian meminta masyarakat berkomitmen bersama berpartisipasi aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program desa. Lebih lanjut, masyarakat diberi kesempatan secara bebas untuk menyampaikan aspirasi berupa saran, maupun kritik untuk program pada periode tahun mendatang. Cara tersebut sangat efektif dalam meningkatkan kesadaran partisipasi masyarakat, karena masyarakat akan memahami program di desanya, sehingga sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat desa.⁴²⁰

3. Akses Komunikasi antara Perangkat Desa dan Masyarakat

Adanya akses komunikasi yang mudah bagi masyarakat terhadap perangkat desa memiliki pengaruh pada partisipasi masyarakat. Menurut Romanus⁴²¹ yang meneliti di Desa Kalo-kalo Kecamatan Lainea, Kabupaten Konawe Selatan, menyimpulkan bahwa hal itu berdampak pada meningkatnya motivasi dan peran masyarakat dalam berpartisipasi dalam program desa. Sehingga masyarakat secara sadar mau berpartisipasi, karena mudah mengakses informasi tertentu yang dibutuhkan dan memperoleh undangan dari Pemerintah Desa secara langsung.

⁴²⁰ *Ibid.*

⁴²¹ La Tarifu S. Romanus, *Peran Komunikasi Pemerintah Desa Guna Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan (Studi Kasus Desa Kalo-kalo Kecamatan Lainea Kabupaten Konawe Selatan)*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Halu Oleo, 2017, hlm. 11

4. Optimalkan Peran Organisasi yang ada di Desa

Kehidupan organisasi di Desa tidak hanya Pemerintah Desa, melainkan juga ada organisasi-organisasi kemasyarakatan di desa, seperti Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), Karang Taruna, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), Kelompok Tani, dan Lembaga Adat.⁴²² Lembaga-lembaga tersebut memiliki peran dan pengurus serta anggota tersendiri di desa-desa. Sehingga dengan organisasi-organisasi tersebut, maka masyarakat dapat berkumpul bersama organisasinya terlibat dalam partisipasi pengelolaan keuangan desa, khususnya pengawasan. Sehingga dengan organisasi yang aktif dalam melakukan partisipasi untuk perencanaan dan pengawasan tersebut, maka potensi penyalahgunaan wewenang dan korupsi dapat dihindari.

5. Optimalkan Peran Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan memiliki peranan penting dalam jalannya Pemerintahan Desa. Hal itu karena BPD memiliki fungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 55 UU Desa. Sehingga BPD dapat menjadi jembatan penyalur aspirasi masyarakat terkait penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Akan tetapi, berdasarkan penelitian Smeru Institute tahun 2016, banyak BPD di desa yang belum optimal dalam menyalurkan aspirasi masyarakat, melainkan hanya

⁴²² Desa.id, *Lembaga Kemasyarakatan Desa*, Desa.Id. <http://majasari.desa.id/lembaga-desa/>, diakses pada tanggal 10 Maret 2021

membahas secara internal saja aspirasi itu.⁴²³ Padahal apabila peran BPD optimal dalam menyalurkan aspirasi masyarakat dan mengawasi jalannya Pemerintahan Desa, maka partisipasi masyarakat dalam program desa juga meningkat, sebagaimana hasil penelitian Heri Kusmanto tahun 2013.⁴²⁴

Berdasarkan uraian tersebut, penting dilakukan peningkatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran desa. Sehingga potensi korupsi dan penyalahgunaan wewenang oleh Perangkat Desa dapat dihindari serta memaksimalkan program pelayanan publik kepada masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan 2 (dua) hal. Pertama, urgensi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pencegahan korupsi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di desa, karena masih tingginya angka kemiskinan yang ada di desa. Kemudian besarnya alokasi dana desa yang dianggarkan Pemerintah Pusat untuk desa setiap tahunnya, namun diikuti dengan kasus korupsi dana desa yang juga meningkat, disebabkan kurangnya akuntabilitas pengelolaan keuangan desa dan partisipasi masyarakat. Adapun modus korupsi yang terjadi di desa yakni penggelembungan anggaran, kegiatan/proyek fiktif, laporan fiktif, penggelapan, dan penyalahgunaan anggaran. Lebih lanjut, korupsi tersebut berdampak pada langgengnya kemiskinan di desa, hilangnya potensi ekonomi di desa, hancurnya modal swadaya masyarakat, dan terhambatnya demokrasi partisipasi desa.

⁴²³ P. P. Bachtiar, *Membenahi BPD untuk Memperkuat Desa*, Smeru Catatan Kebijakan, 2 (Agustus), 2016, hlm. 4.

⁴²⁴ H. Kusmanto, *Peran Badan Permusyawaratan Daerah dalam Meningkatkan Partisipasi Politik Masyarakat*, 1(1), 2013, hlm. 39–47

Selanjutnya kesimpulan kedua sekaligus rekomendasi, upaya yang dapat dilakukan dalam peningkatan partisipasi masyarakat dalam pencegahan korupsi pengelolaan dana desa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di desa diantaranya dengan cara berikut: akses informasi program dan anggaran desa yang memadai, adanya kesadaran untuk partisipasi masyarakat, akses komunikasi terhadap perangkat desa oleh masyarakat, optimalisasi organisasi desa, dan optimalisasi peran Badan Permusyawaratan Desa dalam menyalurkan aspirasi masyarakat dan pengawasan jalannya Pemerintahan Desa.

Adapun koneksitas efektivitas pencegahan korupsi, antara korupsi dana desa dengan modus-modusnya tersebut dan partisipasi masyarakat sebagai berikut: penggelembungan anggaran dapat dicegah dengan adanya akses informasi program dan anggaran desa yang memadai; Kegiatan/proyek fiktif dapat dicegah dengan adanya akses informasi memadai dan partisipasi aktif masyarakat desa; Laporan fiktif dapat dicegah dengan adanya akses informasi memadai dan peran optimal BPD; Penggelapan dapat dicegah dengan adanya kesadaran partisipasi masyarakat dan akses komunikasi masyarakat dengan perangkat desa; dan Penyalahgunaan anggaran dapat dicegah dengan optimalnya peran pengawasan organisasi yang ada di desa dan BPD. Dengan rekomendasi tersebut, maka diharapkan praktik korupsi di desa dapat dicegah. Selanjutnya pelaksanaan program pelayanan publik dapat terlaksana secara efektif dan efisien sesuai kebutuhan masyarakat desa setempat.

BAB V
REKONSTRUKSI REGULASI PEMANFAATAN DANA DESA DALAM
RANGKA MENCEGAH TINDAK PIDANA KORUPSI
BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Regulasi Pemanfaatan Dana Desa di Beberapa Negara Asing

Berdasarkan Pemerintahan desa di India dijalankan oleh Gram Panchayat atau Dewan Desa. Anggota dewan ini dipilih langsung oleh warga desa untuk masa jabatan lima tahun. Gram Panchayat dipimpin seorang ketua yang dikenal sebagai kepala atau presiden desa dengan sebutan Sarpanch. Sarpanch ini didampingi oleh sekretaris Gram Panchayat yang ditunjuk oleh pemerintahan negara bagian untuk menangani aktivitas Panchayat. Dewan ini pun diberikan kewenangan dan sumber-sumber untuk merencanakan dan mengimplementasikan kebijakan pembangunan ekonomi dan keadilan sosial di tingkat desa. Keanggotaan Gram Panchayat juga memberikan porsi ke pada perempuan dan kasta. Pemilihan anggota Gram Panchayat dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan yang independen pada setiap negara. Komisi Keuangan Negara (Federal) memberikan sumber keuangan bagi keberlangsungan aktivitas di desa.

Pendanaan desa di India sebagai negara federal ditentukan oleh negara bagian. Pengaturan pendanaan desa akan bervariasi untuk setiap negara bagian. Desa memang memiliki fungsi pembangunan dalam lingkup wilayahnya. Pada dasarnya memang, desa tidak memiliki kecukupan dana bagi pelaksanaan pembangunannya. Oleh karena itu, federal memberikan

hibah untuk Panchayat Raj, di mana besaran hibahnya memperlihatkan peningkatan. Sebelum tahun 2000-an, pemerintah federal memberikan hibah sebesar Rs 100 per kapita dari jumlah penduduk perdesaan. Pada tahun 2000–2005, hibah ini meningkat menjadi Rs 2000 crore untuk Pan chayat Raj dan Rs 8000 crore untuk badan lokal perkotaan. Lima tahun berikutnya, 2006–2010, pemerintahan federal meningkatkan lagi hibah ini sehingga menjadi Rs 20.000 crore untuk Panchayat Raj dan Rs 25.000 crore untuk badan lokal perkotaan.⁴⁹⁷

Penyelenggaraan pemerintahan desa di Korea Selatan terpusat pada kepala desa (village chief) atau dalam bahasa Korea disebut *rijang*. Kepala desa bertanggung jawab untuk segala urusan administrasi desa yang ditunjuk oleh administrasi kabupaten. Kepala desa di Korea Selatan sekaligus bertugas untuk menjalankan koordinasi realisasi rencana nasional bersama pemerintahan pusat. Dengan kata lain, pemerintahan desa dan kepala desa merupakan kepanjangan tangan dari kekuasaan pemerintahan kabupaten.⁴⁹⁸ Pemerintahan lokal mulai dari provinsi hingga desa di bawah kendali Kementerian Administrasi Publik dan Keamanan. Berdasarkan kementerian ini, pemerintahan pusat Korea Selatan hanya memiliki tiga tingkat ke bawahnya. Tingkat pertama adalah tingkat tinggi yang meliputi pemerintahan provinsi dan kota metropolitan dan tingkat bawah sebagai tingkat kedua, meliputi pemerintahan kabupaten dan kota; sedangkan tingkat ketiga adalah

⁴⁹⁷ Atul Sarma dan Debabani Chakravarty, *Integrating the Third Tier in the Indian Federal System*, Singapura: Palgrave Macmillan, 2018, hlm. 137–138

⁴⁹⁸ Byong Man Ahn dan William B. Boyer, “Rural Development and Leadership Patterns in South Korea”, *Korean Studies*, Vol. 8, 1984, hlm. 85

tingkat unit administratif, yang meliputi pemerintahan tingkat kecamatan dan desa atau kota kecil.⁴⁹⁹

Penyelenggaraan pemerintahan desa di Tiongkok merupakan sesuatu yang baru dalam demokrasi desa pada konteks tata kelola desa yang dikenal dengan konsep pemerintahan sendiri desa. Konsep pemerintahan sendiri desa ini diartikan sebagai siapa pun yang menjadi pemerintah desa itu dipilih oleh para warga desa itu sendiri dan pemerintahan desa itu memiliki cakupan aktivitas tertentu yang bersifat otonom. Hal berikut dari demokrasi desa di Tiongkok berkenaan dengan prinsip perwakilan yang sedemikian rupa sehingga seluruh warga desa dewasa dapat berpartisipasi untuk membuat keputusan-keputusan atas segala permasalahan desanya.⁵⁰⁰

Dengan latar belakang Korea Selatan sebagai negara kesatuan, pendanaan untuk pembangunan desanya sangat tergantung pada pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Dukungan pemerintahan kepada desa terlihat pada dua ukuran, yakni besaran pengeluaran pemerintah untuk pembangunan dan investasi pemerintah dalam proyek-proyek *Saemaul Undong*. *Saemaul Undong* merupakan gerakan desa baru sebagai suatu program pembangunan perdesaan yang berbasis masyarakat dengan dukungan penuh dari pemerintah Korea Selatan di bawah Presiden Park Chung He. Semula, program ini berlangsung selama sepuluh tahun, 1970–1979, yang dilaksanakan secara bertahap dalam tiga periode. Periode sepuluh tahun itu dibedakan ke dalam tiga tahapan, yakni tahapan pertama sebagai tahapan

⁴⁹⁹ Jin-Wook Choi, et.al., *Local Government*, hlm. 24-25

⁵⁰⁰ Baogong He, *Rural Democracy in China: The Role of Village Elections*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, hlm. 88.

landasan atau pijakan kerja (1970–1973), tahapan kedua sebagai perluasan (1974–1976), dan ketiga sebagai tahapan peningkatan (1977–1979). Pengeluaran pemerintah untuk pembangunan desa ini meningkat 7,4 kali dalam kurun waktu 1971–1978, sedangkan investasi pemerintah dalam proyek-proyek *Saemaul Undong* naik 82,5 kali selama kurun waktu yang sama.⁵⁰¹

Di samping dukungan pemerintahan seperti itu, masyarakat desa berpartisipasi penuh dalam proyek-proyek *Saemaul Undong*. Bahwasanya, dukungan pemerintahan, baik pusat maupun lokal hanya memenuhi sebagian kecil dana keseluruhan dan sisanya ditanggung oleh masyarakat desanya sendiri. Kontribusi masyarakat desa dalam proyek-proyek *Saemaul Undong* meliputi lima bentuk, antara lain uang tunai, pinjaman, tenaga kerja, bahan material, dan tanah. Perkembangan dukungan pemerintahan dan kontribusi masyarakat desa dalam proyek-proyek *Saemaul Undong* selama kurun waktu 1971–1978.

Penyelenggaraan pemerintahan desa di Tiongkok merupakan sesuatu yang baru dalam demokrasi desa pada konteks tata kelola desa yang dikenal dengan konsep pemerintahan sendiri desa. Konsep pemerintahan sendiri desa ini diartikan sebagai siapa pun yang menjadi pemerintah desa itu dipilih oleh para warga desa itu sendiri dan pemerintahan desa itu memiliki cakupan aktivitas tertentu yang bersifat otonom.⁵⁰² Hal berikut dari demokrasi desa di

⁵⁰¹ Seok-Jin Eon, “Synergy between State and Rural Society for Development: An Analysis of the Governance System of the Rural *Saemaul Undong* in Korea”, *Korea Observer*, Vol. 42, No. 4 (Winter, 2011): 598.

⁵⁰² Daniel Kelliher, “Chinese Debate”, hlm. 64

Tiongkok berkenaan dengan prinsip perwakilan yang sedemikian rupa sehingga seluruh warga desa dewasa dapat berpartisipasi untuk membuat keputusan-keputusan atas segala permasalahan desanya.⁵⁰³

Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan desa di Tiongkok dijalankan oleh dua kelembagaan. Pertama adalah KWD dengan fungsi eksekutifnya yang merupakan perwujudan dari hak demokrasi untuk menentukan pemimpin desa. Kedua adalah Badan Perwakilan Warga Desa (BPWD) dengan fungsi legislatifnya yang merupakan perwujudan dari hak demokrasi untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan di tingkat desa. Kedua kelembagaan ini menggambarkan struktur kekuasaan di desa. Pada satu pihak, KWD berdiri sebagai lembaga eksekutif desa yang bersifat kewenangan administratif, pada pihak lainnya, BPWD berposisi sebagai lembaga legislatif desa yang bersifat kewenangan partisipatif dalam pembuatan keputusan desa.

Pembiayaan untuk desa di Tiongkok sejalan dengan peningkatan perhatian pemerintahan Tiongkok yang mengarah kepada pertanian, petani, dan masyarakat perdesaan. Pembiayaan dengan fokus kepada pertanian, petani, dan masyarakat perdesaan akan bersentuhan dengan kebijakan fiskal pemerintah Tiongkok yang bersifat sentralistik. Pemerintah nasional atau pusat di Tiongkok menerapkan kebijakan fiskal yang sentralistik dengan pembagian tanggung jawab fiskal antara pemerintah pusat di Beijing dengan pemerintahan daerah sesuai dengan pembagian administrasi wilayah ke dalam tiga tingkatan utama, kemudian disisipkan dua tingkatan lainnya di

⁵⁰³ Baogong He, *Rural Democracy in China: The Role of Village Elections*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, hlm. 88

bawahnya.⁵⁰⁴ Pemerintah pusat Tiongkok dewasa ini mengelola 33 daerah tingkat provinsi, 334 daerah tingkat prefektur, 2.862 daerah tingkat kabupaten, 41.034 daerah administratif tingkat kota, dan 704.382 daerah tingkat desa. Pemerintah pusat Tiongkok di Beijing belum mampu menyentuh Taiwan sehingga Taiwan dianggap sebagai satu provinsi yang terluar dalam sistem administrasi wilayah.

Pemerintahan pusat bertanggung jawab untuk pembiayaan pertahanan nasional, diplomasi dan hubungan luar negeri, polisi militer, proyek konstruksi utama, administrasi pemerintahan pusat, pelayanan publik pada tingkat pusat, dan pembayaran hutang; sedangkan pemerintahan lokal daerah bertanggung jawab pada pembiayaan administrasi pemerintahan daerah, pelayanan publik daerah, infrastruktur dasar dan renovasi, dukungan kepada pertanian, konstruksi dan pemeliharaan daerah urban, subsidi harga, serta pembiayaan lainnya.⁵⁰⁵

Pendanaan desa di Tiongkok tidaklah otonom karena kekuasaan fiskal masih dipegang oleh pemerintahan pusat dan pemerintah daerah. Bagian terbesar pembiayaan bagi program pembangunan desa terletak pada pemerintahan daerah tingkat provinsi. Pendanaan desa di Tiongkok itu dibedakan ke dalam tiga kelompok pendanaan, yakni pendanaan desa untuk

⁵⁰⁴ Konstitusi Tiongkok menerapkan tiga tingkatan utama di bawah pemerintahan pusat, yang meliputi pemerintahan daerah provinsi sebagai tingkat pertama dalam bentuk provinsi, daerah otonom, munisipalitas, dan daerah administrative khusus. Tingkat kedua adalah tingkat kabupaten dan tingkat ketiga adalah tingkat kota. Dalam implementasinya, Tiongkok menerapkan dua tingkatan tambahan, yakni tingkat prefektur di bawah provinsi dan tingkat desa di bawah kabupaten/ kota. Akan tetapi, Tiongkok menerapkan kantor distrik publik sebagai tingkat keenam.

⁵⁰⁵ Achim Fox dan Christine Wong, "Financing Rural Development for a Harmonious Society in China: Recent Reforms in Public Finance and Their Prospects", *Policy Research Working Paper* 4693, Washington, D.C.: World Bank, 2008, hlm. 10–11.

aspek-aspek administratif pemerintahan, kegiatan kemasyarakatan, dan pembangunan desa yang berkenaan dengan infrastruktur perdesaan, seperti jalan, jaringan listrik dan pipa-pipa bawah tanah, saluran air dan cadangan.

B. Rekonstruksi Nilai Regulasi Pemanfaatan Dana Desa yang Berbasis Nilai Keadilan

Diimplementasikannya Undang-Undang Desa menjadi perbincangan banyak kalangan dalam pengelolaan keuangan desa, yang di dalamnya terdapat pengelolaan sumber daya desa. Pengelolaan dana desa yang diatur dalam Undang-Undang Desa memacu kesiapan kepala desa dalam pelaksanaannya. Berbagai alasan dan faktor disampaikan oleh masyarakat terkait dengan kesiapan kepala desa dan aparatur desa, infrastruktur desa serta kepemimpinan kepala desa.

Undang-Undang Desa memberikan kewenangan secara otonom kepada pemerintah desa dalam mengelola dan mengembangkan desanya. Masyarakat desa lebih sejahtera dengan berbagai program pemberdayaan dan pengelolaan sumber daya desa. Pemerintah desa dapat melakukan pola peningkatan ekonomi desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), mengatur Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) serta melakukan berbagai pembangunan infrastruktur yang dapat menunjang peningkatan ekonomi desa. Dari desa membangun negeri menjadi terwujud.

Melimpahnya sumber daya desa memberikan peluang yang signifikan bagi pemerintah desa dalam membangun perekonomian desa dan

kesejahteraan bagi masyarakat desa. Potensi- potensi tersebut harus dilakukan identifikasi secara baik dan dikembangkan melalui pemberdayaan kepada masyarakat secara berkesinambungan. Banyak sekali potensi yang belum tergali secara optimal dan maksimal serta belum dikelola secara baik. Banyak kendala yang melatarbelakangi, antara lain keuangan desa, sumber daya manusia desa dan infrastruktur yang tidak mendukung.

Dikucurkannya dana desa sejumlah 1-1,4 Miliar memberikan angin segar bagi desa untuk lebih maksimal dalam mengelola potensi desa dan mengembangkannya menjadi desa yang mandiri, berdaya guna dan berdaya saing tinggi mengingat Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) sudah berlangsung. Ekonomi desa menjadi harapan pemerintah untuk menjadi hilir dari pembangunan ekonomi pusat. Namun demikian, yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana pemerintah desa melakukan pencegahan terhadap tindak pidana korupsi dalam pengelolaan sumber daya alam desa? Baik dalam pengambilan kebijakan, pengalokasian anggaran, maupun dalam pelaksanaan kebijakan. Sehingga ketakutan sebagian kalangan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Desa, terutama dalam pengelolaan sumber daya desa dapat berjalan dengan baik dan terhindar dari tindak pidana korupsi. Pencegahan terhadap tindak pidana korupsi harus terus dilakukan, sampai ke level pemerintahan yang paling rendah. Sehingga terwujudnya ekonomi masyarakat desa yang meningkat dan tatanan pemerintahan yang baik dapat terwujud. Secara otomatis reformasi birokrasi dan *good government* berjalan paralel

berdasarkan fungsi dan kebutuhannya. Membangun negeri desa untuk kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.⁵⁰⁶

Tindak pidana korupsi merupakan istilah yang tidak asing bagi masyarakat Indonesia. Pada prinsipnya pengertian yuridis tentang tindak pidana korupsi tertuang sebagaimana ditegaskan Undang-undang nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dikatakan bahwa, korupsi adalah:

Pasal 2

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara.

Pasal 3

”Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara”.

Pada Pasal 2 Undang-undang nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terdapat beberapa unsur penting yaitu: (1) Setiap Orang; (2) Melawan Hukum; (3) Memperkaya diri sendiri/ orang lain/korporasi; (4) Dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian negara Setiap orang adalah perseorangan termasuk korporasi (Pasal 1 angka 3 Undang-undang nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang

⁵⁰⁶ Hayat, Mar'atur Makhmudah, *Pencegahan Terhadap Tindak Pidana Korupsi Pemerintahan Desa : Kajian Politik kebijakan Dan Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Desa*, Yustisia Edisi 95, Mei-Agustus 2016, hlm. 74-75

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi), setiap orang juga dapat berkenaannya dengan jabatan atau pegawai negeri.⁵⁰⁷

Menurut Thomas pengelolaan adalah suatu proses atau suatu rangkaian pekerjaan yang dilakukan oleh serangkaian kelompok orang di dalamnya terdapat perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan dengan memanfaatkan potensi yang ada dalam mencapai tujuan tertentu. Pengelolaan Dana Desa (DD) dalam Peraturan Presiden No 60 Tentang Dana Desa pasal 2 berbunyi Dana Desa dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat. Adapun dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa pasal 22 ayat (2) berbunyi pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa diutamakan dilakukan secara swakelola dengan menggunakan sumberdaya/bahan baku lokal, dan diupayakan dengan lebih banyak menyerap tenaga kerja dari masyarakat desa setempat.⁵⁰⁸

Berdasarkan pasal 75 ayat (1) Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pasal 93 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 dikatakan bahwa Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan

⁵⁰⁷ Ridwan, *Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Melalui Peran Serta Masyarakat*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum No. 64, Th. XVI (Desember, 2014), hlm. 386-387

⁵⁰⁸ Moh. Sofiyanto, Ronny Malavia Mardani, M. Agus Salim, *Pengelolaan Dana Desa Dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan Di Desa Banyuates Kecamatan Banyuates Kabupaten Sampang*, e-Jurnal Riset Manajemen Prodi Manajemen Fakultas Ekonomi Unisma, hlm. 30

pengelolaan Keuangan Desa. Berarti disetiap pergantian Kepala Desa setelah masa jabatannya habis dan terpilihnya Kepala Desa yang lain atau baru maka Kepala Desa memiliki hak untuk mengganti struktur pemerintahannya untuk menunjang pekerjaannya dalam pemerintahan Desa sebagai Kepala Desa. Ini sesuai dengan apa yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 26 ayat 3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa dijelaskan bahwa Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa dan mewakili Pemerintahan Desa dalam kepemilikan kekayaan milik Desa yang dipisahkan.

Saat melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam peraturan Perundang-Undangan Kepala Desa wajib untuk :

1. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati atau Walikota;
 2. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati atau Walikota;
 3. Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran;
- dan

4. Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.⁵⁰⁹

Ada beberapa faktor yang berpotensi terjadinya tindak pidana korupsi oleh Kepala Desa di Indonesia yaitu karena faktor biaya politik mahal (*Cost Politics*) atau yang dikenal sebagai *money politics*, faktor hukum, aspek atau pengaruh lingkungan, faktor kesempatan untuk melakukan tindak pidana korupsi dan faktor keinginan memperoleh uang dengan cara yang mudah dan singkat. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

1. Faktor *Cost Politics*/Biaya Politik Mahal

Pada hakikatnya politik uang adalah sebuah bentuk pelanggaran kampanye untuk mempengaruhi orang lain dalam memilih seseorang atau untuk tidak memilih seseorang dalam konteks demokrasi pemilihan kepala desa, pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum anggota DPRD, DPD, DPR RI sampai pemilihan presiden dan wakil presiden.

Politik uang dalam pemilihan kepala desa umumnya dilakukan simpatisan dan tim sukses atau bahkan calon itu sendiri menjelang hari H pemilihan kepala desa dll. Praktik politik uang dilakukan dengan cara pemberian berbentuk uang, sembako antara lain beras, minyak dan gula kepada masyarakat dengan tujuan untuk menarik simpati masyarakat agar mereka memberikan suaranya untuk calon yang bersangkutan. Dalam pemilihan kepala desa maupun pemilihan umum secara umum, banyak

⁵⁰⁹ Kristendo Sumolang, *Tanggung Jawab Kepala Desa Terhadap Keuangan Desa Ditinjau Dari Undang Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, Lex Crimen Vol. VI/ No. 1/Jan-Feb/2017, hlm 33

terjadinya perbuatan politik uang atau *Money Politics* yang ikut mewarnai acara pesta dan peta demokrasi yang berlangsung di negara ini. *Money Politics* banyak membawa pengaruh akan peta perpolitikan Nasional serta juga dalam proses yang terjadi dalam pesta politik. Dalam norma standar demokrasi, setiap warga negara mempunyai hak dan nilai suara yang sama (satu orang, satu suara, satu nilai). Namun, melalui *Money Politics* dukungan politik diberikan atas pertimbangan uang dan sumber daya ekonomi lainnya yang diterima oleh aktor politik tertentu.

Pada saat pemilihan kepala desa biaya politik yang tinggi juga menjadi faktor inti dari terjadinya korupsi oleh kepala desa di Indonesia sebagaimana yang disampaikan Indonesia Corruption Watch (ICW) dalam acara bertajuk 'Pantauan ICW soal korupsi dana desa', di Kantor ICW, di Jl. Kalibata Timur IV D, Jakarta Selatan. ICW menggelar acara tersebut sebagai lanjutan dari proses penyidikan operasi tangkap tangan (OTT) korupsi dana desa di Pamekasan Madura oleh KPK pada 2 Agustus 2017 yang mengamankan Bupati Pamekasan, Kepala Kejaksaan Negeri Pamekasan, Kepala Desa Dassok, serta dua orang aparatur sipil lainnya dalam praktek korupsi dana desa.⁵¹⁰ Almas Sjafarina, peneliti ICW yang menjadi pembicara dalam acara tersebut menuturkan ada empat faktor penyebab terjadinya korupsi dana desa, diantaranya yang tak kalah penting adalah fakta mengenai penyakit *cost politics* yang tinggi akibat kompetitifnya arena pemilihan Kepala Desa, "Karena *cost* yang tinggi

⁵¹⁰ <https://www.tribunnews.com/nasional/2017/08/11/4-faktor-penyebab-adanya-korupsi-dana-desa-versi-icw?page=2>. *Loc. Cit.*,

harus mereka keluarkan dalam menuju pemilihan kepala desa, mereka kebanyakan akan berusaha mengembalikan defisitnya melalui proses korupsi setelah berhasil menjabat. Bahkan ada Kepala Desa yang berusaha menghimpun dana desa ketika menjabat untuk maju dalam pemilihan berikutnya," ujar Almas.⁵¹¹

Pada bagian ini akan dijelaskan tentang bentuk-bentuk politik uang (*Money Politics*) yang terjadi di Indonesia, sebagai berikut:

a. Berbentuk Uang (*Cash Money*)

Dalam masyarakat, tidak terkecuali masyarakat religius, uang memang diakui sebagai senjata politik ampuh yang sangat strategis untuk menaklukkan kekuasaan. Karena, pada dasarnya uang merupakan saudara kembar kekuasaan. Uang merupakan faktor penting yang berguna untuk mendongkrak personal seseorang, sekaligus untuk mengendalikan wacana strategis terkait dengan sebuah kepentingan politik dan kekuasaan. Dimana, seseorang leluasa mempengaruhi dan memaksakan kepentingan pribadi dan kelompoknya pada pihak lain melalui berbagai sarana, termasuk uang.⁵¹² Dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa di Indonesia sangat rentan sekali terjadinya politik uang untuk mempengaruhi pemilih dalam memilih calon yang memiliki banyak modal uang. Praktik *money politics* dengan menggunakan uang lebih efektif dan tepat

⁵¹¹ *Ibid.*

⁵¹² Heru Nugroho, *Uang, Rentenir, dan Hutang Piutang di Jawa*, Yogyakarta: Pustaka pelajar, 2001, hlm. 34

sasaran dari pada menggunakan cara lain seperti pemberian sembako dll.

b. Berbentuk fasilitas umum

Politik pencitraan dan tebar pesona lazim dilakukan oleh para calon untuk menarik simpati masyarakat di daerah pemilihannya. Hal ini tidak saja menguntungkan rakyat secara personal, namun fasilitas dan sarana umum juga kebagian “berkah”. Politik pencitraan dan tebar pesona melalui “jariyah politis” ini tidak hanya dilakukan oleh calon-calon yang baru, tetapi juga oleh para calon yang berniat maju kembali di daerah pemilihannya. Instrument yang dijadikan alat untuk menarik simpati masyarakat dengan menyediakan semen, pasir, besi, batu dan sebagainya. Fasilitas dan sarana umum yang biasa dijadikan Jariyah Politis, yaitu: Pembangunan Masjid, Mushalla, Madrasah, jalan-jalan kecil (gang-gang), dan sebagainya.⁵¹³ Hal yang demikian sering dimanfaatkan oleh para calon sebagai pintu berkomunikasi terhadap para tokoh masyarakat basis massa untuk meyakinkan agar menjadi bagian dari tim sukses dan pendukungnya.

c. Serangan Fajar

Dalam dunia politik Indonesia, serangan fajar adalah istilah yang digunakan untuk menyebut bentuk politik uang dalam rangka membeli suara yang dilakukan oleh satu atau beberapa orang untuk memenangkan calon yang bakal menduduki posisi sebagai pemimpin

⁵¹³ Ahmad Khoirul Umam, *Loc. Cit.*

politik. Serangan fajar umumnya menyasar kelompok masyarakat menengah ke bawah dan kerap terjadi menjelang pelaksanaan pemilihan umum. Bentuk politik uang yang dilakukan adalah dengan cara membagi-bagikan uang menjelang hari pemungutan suara dengan tujuan agar masyarakat memilih partai atau kader tertentu.⁵¹⁴ Serangan fajar adalah sebagian cara utamama yang sangat efektif dan tepat dilakukan oleh pemeran pesta demokrasi yaitu tim sukses dan simpatisan dengan cara datang secara langsung *door to door* kerumah pemilih. Dengan demikian praktik negosiasi mempengaruhi pemilih dalam menentuka pilihannya sering terjadi sehingga praktik *money politics* pada saat itulah terjadi.

d. Mobilisasi Massa

Mobilisasi massa biasa terjadi pada saat kampanye yang melibatkan penggalangan massa dengan iming-imingan sejumlah uang untuk meramaikan kampanye yang diadakan oleh tim sukses. Penggunaan uang biasanya untuk biaya transportasi, uang lelah serta uang makan, dengan harapan massa yang datang pada saat kampanye akan memilihnya kelak. Dalam memobilisasi masa disinilah *money politics* ini bermain dengan cara pembelian pengaruh, dengan alat para tokoh masyarakat yang dijadikan sebagai penggalang masa untuk mempengaruhi pemilih sesuai dengan pesanan kandidat, dalam rangkaian kampanye pun sebagian masyarakat diberi uang makan dan

⁵¹⁴ [https://id.wikipedia.org/wiki/Serangan_fajar_\(politik\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Serangan_fajar_(politik)) , diakses 25 Maret 2021

bayaran untuk mengikuti kampanye akbar yang semua itu bertujuan untuk mendapat dukungan dan dipilih pada hari H pelaksanaan pesta demokrasi tersebut.

Dari pengertian tentang *money politics* yang sudah dipaparkan di atas, maka dapat dijabarkan bahwa politik uang adalah semua tindakan yang dilakukan oleh seseorang dengan sengaja, modus yang ada biasanya dengan membentri, menjanjikan uang atau materi lainnya, kepada seseorang agar menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu atau untuk mempengaruhi seseorang untuk tidak menggunakan hak pilihnya untuk memilih calon tertentu, atau dengan sengaja menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak tertentu. *Money politics* dengan demikian adalah suatu bentuk pemberian ataupun janji untuk menyuap seseorang baik agar orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan dengan cara tertentu pada saat pemilu, pemberian biasanya dapat berupa uang dan barang.⁵¹⁵

Dalam pemilihan kepala desa, uang sangat berperan penting, Modus *Money Politics* yang terjadi dan sering dilakukan oleh tim sukses dan simpatisan dalam pelaksanaan pemilihan kepala desa diantaranya menggunakan sarana kampanye dengan cara meminta dukungan terhadap masyarakat melalui penyebaran brosur, benner, pamflet, stiker, topi dan kaos. Terkadang tidak hanya cukup demikian melainkan setelah selesai

⁵¹⁵ Amarru Muftie Holish, Rohmat, Iqbal Syarifudin, *Loc. Cit.*

acarapun, para pendukung diberi pengganti uang transport dengan harga yang beragam.

Dalam Pilkdes ada berbagai macam praktik tindakan *Money Politics* yang dilakukan oleh tim sukses dan calon kepala desa, seperti halnya pemberian sumbangan, baik berupa barang atau uang terhadap tokoh-tokoh pemuda, tokoh masyarakat atau kelompok tertentu. Bantuan langsung yang disebut Sembako Politik dari calon tertentu untuk komunitas atau kelompok tertentu.

Persaingan politik uang (*cost politics*) di antara para calon Kepala Desa sudah sangat sulit dihindari, karena hal tersebut merupakan salah satu cara pragmatis supaya calon kepala desa memperoleh dukungan suara terbanyak dari para pemilih meskipun tidak semua pemilih akan memilih calon kepala desa dengan iming-iming uang atau pemberian apapun. Modal uang yang dikeluarkan oleh calon kepala desa untuk memenangi pertarungan pilkades terkadang sangat tidak rasional dan tidak sebanding dengan penghasilan yang diterima kepala desa saat akan menjabat.

Praktek *money politics* demi pragmatisme politik akan berkorelasi dengan korupsi politik yang pada gilirannya akan menimbulkan skeptisisme masyarakat terhadap masa depan bangsa dalam praktek benegara demokrasi yang bermartabat. Defisit kewibawaan penegakan hukum akan terjadi, jika korupsi yang bertegangan politik tinggi bertimbun, sehingga menimbulkan kabut komplikasi penegakan hukum. Korupsi politik berpotensi menimbulkan berbagai bentuk oligarki.

Pemberdayaan masyarakat melalui regulasi, advokasi, litigasi dan ajudikasi (RALA), bertujuan untuk merubah tatanan sosial yang tidak adil ke arah tatanan masyarakat yang adil-makmur dan egaliter.⁵¹⁶

2. Faktor Hukum

Faktor hukum juga tidak kalah pentingnya sebagai penyebab terjadinya tindak pidana korupsi. Munculnya faktor hukum, bisa jadi terkait dengan pertanyaan : mengapa begitu sulit mengungkapkan kasus tindak pidana korupsi? Untuk kasus Indonesia misalnya, banyak kalangan berpendapat, salah satu faktor yang menyebabkan tindak pidana korupsi sulit di ungkapkan karena adanya aturan hukum yang tidak jelas multi interpretasi dan memihak kepada pelaku-pelaku tindak pidana korupsi.

Penanggulangan tindak pidana korupsi dengan menggunakan sarana hukum pidana berarti kebijakan penanggulangan tindak pidana korupsi harus di usahakan dan di arahkan pada usaha-usaha untuk mencegah dan menghapus faktor-faktor yang berpotensi menjadi penyebab terjadinya tindak pidana korupsi. Sudarto menyatakan bahwa sesuatu *clean goferneamt.*, dimana tidak terdapat atau setidaknya tidak banyak terjadi perbuatan-perbuatan tindak pidana korupsi, tidak bisa di wujudkan hanya dengan peraturan-peraturan hukum, meskipun itu hukum pidana dengan sanksinya yang tajam. Jangkauan hukum pidana adalah terbatas.

⁵¹⁶ Artidjo Al-Kostar, *Op. Cit.*, hlm. 5

Usaha pemberantasan secara tidak langsung dapat di lakukan dengan tindakan-tindakan di lapangan politik, ekonomi dan lain sebagainya.⁵¹⁷

Ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan (secara yuridis) dapat menjadi kendala dalam mengungkap kasus korupsi. Sepanjang yang bisa diamati, kesulitan mengungkap kasus korupsi terjadi karena banyaknya aturan hukum yang tidak jelas dan multi-interpretasi. Seperti yang dikutip dari artikel seminar yang dikeluarkan oleh kejaksaan yang menyebutkan bahwa: upaya penanganan korupsi melalui upaya *represif* dalam pelaksanaannya melalui berbagai kendala terutama dalam mencari bukti-bukti adanya penyimpangan.⁵¹⁸ Kendala lainnya ialah, pertama: adanya polemik kata “dapat” dalam pasal 2 ayat 1 dan pasal 3 Undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang tindak pidana korupsi. Sebagian kalangan berpendapat kata “dapat” dipandang sebagai potensi sehingga cukup dipenuhinya unsur-unsur perbuatan, sedangkan kalangan lainnya berpendapat kata “dapat” itu harus dibuktikan harus dibuktikan secara konkrit ada kerugian negara secara rill, dilihat dari beberapa perspektif hukum, yaitu: hukum administrasi negara, hukum perdata dan hukum pidana.⁵¹⁹

Dalam proses memeriksa dan memutus perkara korupsi, Pengadilan dituntut untuk menelorkan nilai kebenaran dan keadilan. Hukum merupakan kehendak kebajikan yang ada dalam struktur rokhaniah

⁵¹⁷ Kristian dan Yopi Gunawan, *Tindak Pidana Korupsi “Kajian Terhadap Harmonisasi Antara Hukum Nasional dan The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)”*, Bandung: Pt. Refika Aditama, 2015, hlm. 63-64

⁵¹⁸ Maidin Gultom, *Op. Cit*, hlm. 88

⁵¹⁹ *Ibid.*

masyarakat bangsa Indonesia. Putusan pengadilan korupsi harus selalu mencerminkan keadilan bagi korban korupsi, pemangku kepentingan (stake holder) dan penjahat yang korupsi. Pengarusutamaan penanganan kasus korupsi merupakan konsekuensi logis dari korupsi yang menurut hukum Indonesia telah dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa.⁵²⁰

Korupsi dinyatakan sebagai *extra ordinary crimes*, karena korupsi telah meluas dan sistematis serta merampas hak-hak asasi sosial-ekonomi rakyat, sehingga menuntut adanya spirit keadilan para penegak hukum, agar ada distribusi keadilan bagi korban korupsi yaitu terutama rakyat miskin. Konsekuensi yuridisnya, pidana yang menjerakan, pengembalian uang pengganti yang sebanyak-banyaknya, dan denda maksimal harus menjadi perhatian utama. Sesuai pasal 197 ayat (1) f KUHP, putusan pengadilan harus mempertimbangkan keadaan-keadaan yang memberatkan dan keadaan-keadaan yang meringankan. Spirit keadilan bagi rakyat miskin korban kejahatan korupsi harus paralel dalam proses peradilan yaitu sejak penyidikan, penuntutan, pengadilan, serta pelaksanaan pidana.⁵²¹

3. Faktor Pengaruh Lingkungan

Faktor lingkungan dapat menyebabkan dilakukannya tindak pidana korupsi. Untuk itu, dibutuhkan upaya menciptakan iklim lingkungan yang mendukung tumbuh kembangnya moral atau etika yang tinggi

⁵²⁰ Artidjo Al-Kostar, *Op.Cit.* hlm. 14

⁵²¹ *Ibid.*

dilingkungan profesional sehingga dapat mencegah dilakukannya tindak pidana korupsi. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan penerapan prosedur-prosedur yang demokratis dalam lingkungan internal para profesional.⁵²²

Menurut Mostopadjadaja AR, demokrasi tidak hanya mempunyai makna dan berisikan kebebasan tetapi juga tanggung jawab. Tanggung jawab berarti pihak yang diberi amanah harus memberikan laporan atas tugas yang telah dipercayakan kepadanya, dengan mengungkapkan segala sesuatu yang dilakukan, dilihat, ataupun dirasakan, yang mencerminkan keberhasilan dan kegagalan. Demokrasi juga mengandung tuntunan kompetensi dan bermakna kearifan dalam memikul tanggung jawab dalam mewujudkan tujuan bersama, yang dilakukan dengan berkeadaban, disertai dengan komitmen tinggi untuk menegakan kepentingan publik dengan menjunjung tinggi nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, keadilan, dan kebenaran.⁵²³

Dengan demikian, apabila lingkungan profesional dengan iklim lingkungan yang bermoral atau beretika tinggi dapat terwujud melalui penerapan prosedur yang demokratis maka yang akan dipelajari seseorang ketika berinteraksi dengan orang lain yang berada dalam lingkungan profesional tersebut adalah tanggung jawab, kearifan dalam memikul tanggung jawab, komitmen yang tinggi dalam bekerja dengan menjunjung tinggi nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, keadilan, dan kebenaran.

⁵²² Kristian dan Yopi Gunawan, *Op. Cit.*, hlm. 67

⁵²³ *Ibid.*

Dengan sistem kerja seperti ini diharapkan tindak pidana korupsi dapat diminimalisir.⁵²⁴

4. Faktor Kesempatan

Faktor kesempatan dapat ditanggulangi dengan adanya sistem *checks and balances*. Dengan adanya *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan di kontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga kesempatan aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara untuk menyalahgunakan kekuasaannya atau melakukan tindak pidana korupsi dapat diperkecil.⁵²⁵

Didalam sistem *check and balances* terkandung juga asas keterbukaan (*transparance*), yaitu asas yang mebuca diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.⁵²⁶

Peningkatan transparansi atas berbagai kegiatan atau program pemerintah, baik aktifitas sosial, politik maupun ekonomi sangat diperlukan agar masyarakat dapat ikut mengontrol atau mengawasi aktivitas pemerintah dan aparat penyelenggara negara, misalnya melalui ekspos rencana kerja pemerintah atau standar pelayanan publik kepada masyarakat dan sebagai jaminan kepastian pelayanan yang harus di

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ *Ibid.* hlm. 68

⁵²⁶ *Ibid.* hlm. 69

informasikan secara jelas kepada masyarakat melalui media yang mudah di akses oleh publik. Hal ini dapat dilakukan dengan cara-cara berikut ini: dengan menggunakan sarana media cetak (brosur, leaflet, booklet), melihat gambar yang ditempatkan padatempat tempat yang strategis, atau melalui penyuluhan secara langsung kepada masyarakat, menggalakkan sistem *E-procurement* dan *e-annoucement* (khusus dalam pengadaan proyek barang dan jasa), dan lain sebagainya. Perbaikan peraturan perbaikan sistem maupun metode pengawasan atau kontrol serta peningkatan efektivitas kinerja dari lembaga-lembaga pengawasan baik lembaga pengawas internal maupun lembaga pengawas eksternal juga sangat di lakukan untuk memperkecil peluang aparat penyelenggara negara untuk menyalahgunakan kekuasaanya.⁵²⁷

5. Faktor Keinginan Memperoleh Uang dengan Cara yang Mudah dan Singkat

Seseorang melakukan tindak pidana korupsi biasanya didasarkan pada motif *corruption by greed*. Yaitu motif pelaku tindak pidana korupsi semata-mata karena motif ekonomi atau karena rakus. Secara materi pelaku merupakan orang terpendang baik dari sisi kedudukan maupun dari sisi kemampuan finansial. Karena motif rakus itulah yang menyebabkan orang tersebut dengan tanpa dosa menjarah uang rakyat (uang negara).⁵²⁸

⁵²⁷ *Ibid.*

⁵²⁸ Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi*, Yogyakarta: UII Pres 2016, hlm. 224

Faktor ini berkaitan dengan masalah moral yang buruk baik para pelaku tindak pidana korupsi. Mereka memiliki mentalitas “menerabas” karena mereka ingin memperoleh uang banyak dengan jalan pintas, yaitu dengan melakukan tindak pidana korupsi.⁵²⁹

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa faktor yang berpotensi terjadinya tindak pidana korupsi oleh kepala desa di Indonesia memang banyak, mulai dari keadaan moral dan intelektual para pemimpin masyarakat yang sangat rendah. Namun dalam hal ini penulis melakukan analisis terhadap faktor utama yang berpotensi terjadinya tindak pidana korupsi oleh kepala desa di Indonesia yaitu karena faktor biaya politik yang mahal (*Cost Politics/Money Polititics*) pada saat pilkades. Biaya yang mahal cenderung menuntut kepala desa terpilih untuk mengembalikan modal politik pada saat pilkades. Sisi lain terjadinya korupsi karena faktor hukum atau regulasi yang membuka peluang terjadinya tindak pidana korupsi, faktor pengaruh lingkungan, faktor kesempatan dan faktor keinginan memperoleh uang dengan mudah dan singkat yang kesemuanya dapat mendorong kepala desa untuk melakukan tindakan yang tercela yaitu korupsi.

Distribusi Dana Desa secara langsung kepada Desa, dan pengelolaan Dana Desa secara mandiri oleh Desa pada dasarnya rentan terhadap munculnya penyimpangan dan penyelewengan dana. Secara tegas dapat disebutkan bahwa dalam pelaksanaan penggunaan Dana Desa pun terjadi praktek- praktek korupsi. Kendatipun dalam pengaturan Undang-

⁵²⁹ Kristian dan Yopi Gunawan, *Op. Cit*, hlm. 69

Undang Desa diterapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas, namun praktek-praktek korupsi tetap tidak dapat dihilangkan secara total dalam proses pelaksanaan penggunaan Dana Desa. Oleh sebab itu, Desa harus secara serius mengambil langkah-langkah nyata untuk memerangi tindak pidana korupsi. Pada situasi ini, bantuan hukum kepada masyarakat dibutuhkan untuk membantu masyarakat melawan dan memberantas korupsi tingkat lokal. Inilah yang mendasari pentingnya “upaya mendorong penegakkan hukum” yang ditempuh dalam pelaksanaan penggunaan Dana Desa, dengan memberi bantuan hukum bagi masyarakat Desa yang dibiayai dari Dana Desa.

Adapun kegiatan-kegiatan pemberdayaan hukum bagi masyarakat Desa yang dapat dibiayai dengan Dana Desa meliputi:

a. Pendidikan Hukum bagi Masyarakat Desa

Penegakan hukum di tingkat masyarakat dapat diwujudkan apabila anggota masyarakat memiliki kapasitas pengetahuan hukum yang cukup memadai sesuai dengan konteks hidup mereka. Langkah strategis menanamkan kesadaran hukum di kalangan warga Desa adalah pendidikan hukum praktis. Kepada masyarakat dapat diberikan pelatihan hukum secara terus menerus, dengan materi tentang aspek-aspek hukum praktis.

b. Pengembangan Paralegal Desa

Pendidikan hukum secara langsung kepada masyarakat desa bukan merupakan sebuah pilihan tindakan yang strategis. Selain membutuhkan biaya yang sangat mahal, pelatihan hukum secara

langsung kepada masyarakat mensyaratkan adanya waktu yang longgar dengan intensitas khusus dari para praktisi hukum di kabupaten. Karenanya, pendidikan hukum kepada masyarakat diberikan secara tidak langsung. Pertama-tama, masyarakat akan mendapat nasihat-nasihat hukum secara praktis dari para praktisi hukum jika benar-benar ada kasus hukum. Selain itu, masyarakat juga mendapat kemudahan untuk mengakses layanan bantuan hukum secara praktis dengan cara menempatkan tenaga *paralegal* di Desa. Agar tenaga *Paralegal* dapat memberikan informasi tentang langkah-langkah yang akan diambil masyarakat dalam memperoleh bantuan hukum maka perlu adanya pelatihan hukum bagi tenaga *Paralegal*. Materi pelatihan meliputi aspek-aspek hukum praktis yang meliputi tata cara penanganan kasus perdata maupun kasus pidana, baik melalui jalur litigasi maupun non-litigasi.

C. Rekonstruksi Norma Pemanfaatan Dana Desa yang Berbasis Nilai Keadilan

Dalam hal strata pendidikan sudah bisa dilihat perbedaan yang cukup signifikan yang tertuang dalam Undang Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang persyaratan untuk menjadi kepala desa dan perangkat desa. Untuk menjadi kepala desa hanya cukup dengan berijazah SMP dan untuk menjadi perangkat desa harus berijazah SMA. Hal ini tentunya sudah berbanding terbalik karena di mana yang mempunyai strata pendidikan lebih tinggi maka dialah yang

memimpin, dikhawatirkan ini akan berdampak kepada manajemen kepemimpinan karena tidak akan bisa dipungkiri para perangkat desa yang mempunyai strata pendidikan di atas akan mempunyai sikap pandang enteng kepada kepala desa karena pendidikan yang di bawah. Sekarang ini juga seorang kepala desa tidak cukup hanya bermodalkan ketokohan saja karena seorang kepala desa juga harus mempunyai kecerdasan di atas rata-rata dalam hal pengelolaan dana desa yang sifatnya bisa menjebak seorang kepala desa untuk terjatuh dalam kasus tindak pidana korupsi.

Kepala desa dan perangkatnya mempunyai tugas berat dalam menjalankan roda pemerintahan di tingkat desa. Saat ini, desa-desa dituntut mampu mengelola anggaran pemerintah yang nilainya cukup besar mencapai Rp1 milyar lebih setiap tahunnya. Sehingga Kades dan perangkatnya mesti lebih meningkatkan kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM) dengan berbagai kegiatan pelatihan ataupun bimbingan teknis (Bimtek). Termasuk kegiatan peningkatan SDM aparatur desa yang diselenggarakan bagi perangkat desa belum lama ini dinilai sangat membantu dalam peningkatan kapasitas dan kemampuan perangkat desa.

Hasil pelatihan dan bimbingan teknis yang dilakukan sangat terasa manfaatnya bagi perangkat desa dalam melaksanakan tugas-tugas administratif di desa dan peningkatan wawasan bagi perangkat desa. Peningkatan SDM melalui pelatihan, bimbingan teknis serta pendampingan merupakan kebutuhan perangkat desa seiring perubahan paradigma penyelenggaraan di pemerintahan desa, disamping itu banyak perangkat desa

yang baru diangkat dengan latar belakang pendidikan yang bervariasi. Sehingga memang perlu adanya pelatihan atau pun bimtek ini, dan diharapkan keberlanjutannya kepada semua perangkat sesuai tugas dan tanggung jawab pemerintah desa yang terus meningkat.⁵³⁰

Upaya pencegahan korupsi dapat dilakukan dengan cara :

1. Mendampingi Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan terhadap pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa;
2. Mendampingi Desa dalam melaksanakan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi Desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, pembangunan sarana prasarana Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa;
3. Melakukan peningkatan kapasitas bagi Pemerintahan Desa, lembaga kemasyarakatan Desa dalam hal pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa;
4. Melakukan pengorganisasian di dalam kelompok-kelompok masyarakat Desa;
5. Melakukan peningkatan kapasitas bagi Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa dan mendorong terciptanya kader-kader pembangunan Desa yang baru;
6. Mendampingi Desa dalam pembangunan kawasan perDesaan secara partisipatif; dan

⁵³⁰ Riza M. Irfansyah, *Tingkatkan Kapasitas Perangkat Desa Lewat Pelatihan Dan Bimtek*, <http://fokusjabar.com/2016/06/16/tingkatkan-kapasitas-perangkat-desa-lewat-pelatihan-dan-bimtek/>, diakses pada tanggal 20 Maret 2021

7. Melakukan koordinasi pendampingan di tingkat kecamatan dan memfasilitasi laporan pelaksanaan pendampingan oleh Camat kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.⁵³¹

Kepala desa selaku penanggung jawab yang ada di desa mengemban tugas yang cukup berat dalam hal mensejahterahkan masyarakat desanya. Ini tentunya tidak lepas dari peran pemerintah daerah. Akan tetapi yang menjadi permasalahan adalah ketika pemerintah daerah dalam hal ini bupati pada saat mengadakan kunjungan kerja ke desa yang demi kepentingan politiknya tidak jarang menyuruh kepala desa untuk membuat berbagai macam kegiatan yang tidak terprogram. Ini yang akan kemudian menjadi permasalahan ke depan karena kebanyakan kepala desa tidak akan mampu untuk menolak perintah seorang kepala daerah yang notabnya adalah penguasa di daerah tersebut. Yang harusnya dilakukan oleh kepala desa adalah menolak permintaan tersebut karena selain kegiatan kegiatan itu bernuansa politik yang akan menguntungkan pribadi dari seorang kepala daerah dan juga tidak terprogram dari awal.

Alur pengelolaan dana desa berdasar pada undang-undang Nomor 60 tahun 2014 tentang Keuangan Desa maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 tahun 2018 sebagai petunjuk teknis mengenai asas-asas pengelolaan keuangan desa sebagaimana yang di atur dalam tentang pengelolaan keuangan desa dengan tegas menyebutkan, pengelolaan dana desa harus di lakukan

⁵³¹ Kristendo Sumolang, *Tanggung Jawab Kepala Desa Terhadap Keuangan Desa Ditinjau Dari Undang Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, Lex Crimen Vol. VI/ No. 1/Jan-Feb/2017, hlm 36

dengan empat prinsip utama yakni transparan, akuntabel, partisipatif, dan tertib dan disiplin anggaran.

Dalam peraturan tersebut juga memaknai bahwa pengelolaan keuangan desa mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban. Pengelolaan keuangan desa juga harus dilakukan berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Dan hal yang menjadi perhatian penting dalam *good governance* yaitu transparansi dan akuntabilitas. Pemerintah desa tidak akan kuat dan otonomi tidak akan bermanfaat jika tidak ditopang dengan hal tersebut.

Adapun model pengelolaan dana desa yang sesuai dengan permendagri nomor 20 tahun 2018 yang tepat untuk dilaksanakan sebagai acuan ialah sebagai berikut :

1. Perencanaan

Proses perencanaan harus dilakukan berdasarkan program, skala prioritas. Agenda kegiatan dan terdapat outcome yang jelas dari masing-masing kegiatan. Proses perencanaan pembangunan tertuang dalam rencana kerja pemerintah desa (RKPDesa), RKPDesa ini akan menentukan arah pembangunan desa dalam satu tahun kedepan. Dalam penyusunan RKPDesa ini akan menentukan arah pembangunan desa dalam satu tahun kedepan. Dalam penyusunan RKPDesa ini harus berdasarkan focus perencanaan pemerintah desa yang tertuang dalam rencana pembangunan jangka menengah desa (RPJMDesa). RPJMDesa Dan RKPDesa akan menjadi satu-satunya dokumen perencanaan desa untuk penyusunan

APBDesa yang di atur melalui peraturan desa. Selanjutnya di sesuaikan dengan program pembangunan pemerintah kabupaten, pemerintah kota serta dari pemerintah provinsi. Mengingat pentingnya RKPDesa, Di butuhkan peran dari pemerintah desa untuk dapat merancang apa saja yang menjadi prioritas pembangunan setahun kedepan.

2. Pelaksanaan

Pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang dananya bersumber dari APBDesa termasuk di dalamnya terdapat dana desa di laksanakan oleh pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa (PPKD). Kepala desa selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa berhak untuk menunjuk siapa saja untuk menjadi PPKD. PPKD sebagaimana di maksud dalam pasal 3 ayat (3) terdiri atas :

- a. Sekretaris desa
- b. Kaur dan kasi
- c. Kaur keuangan

Dengan adanya PPKD akan membuat manajemen desa terkait dengan efisiensi keuangan desa dalam pernyataan konsep birokrasi “setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu system yang di jalankan secara disiplin” dapat di laksanakan dengan baik. Dengan demikian, semua perangkat desa bisa di berdayakan agar program kerja yang telah di rencanakan dapat di laksanakan dengan baik.

Menurut peraturan menteri keuangan Nomor 49 Tahun 2016 mengenai tata cara pengalokasian dana desa. Penyaluran dana desa di

lakukan dengan cara pemindahbukuan dari rekening kas umum Negara (RKUN) Ke rekening kas umum daerah (RKUD) untuk selanjutnya di lakukan pemindahbukuan dari RKUD ke Rekening kas desa (RKD). Dalam pelaksanaan keuangan di desa, ada beberapa prinsip yang wajib di taati mengenai penerimaan dan pengeluaran yang di laksanakan melalui RKD.

Seluruh penerimaan dan pengeluaran di desa yang di lakukan oleh pemerintah desa di laksanakan menggunakan RKD, hal tersebut menjadikan system keuangan desa terpusat.

Dalam teori good governance mengenai strategic vision menjelaskan bahwa kebijakan-kebijakan yang di rumuskan oleh pemerintah desa dan masyarakat harus mengedepankan visi jangka panjang yang di butuhkan untuk pembangunan.

3. Penatausahaan

Penatausahaan keuangan desa di lakukan oleh kaur keuangan sebagai pelaksana fungsi kebendaharaan desa, penatausahaan sebagaimana yang di maksud pada ayat (1) di lakukan dengan mencatat setiap penerimaan dan pengeluaran dalam buku kas umum, pencatatan pada buku kas umum sebagaimana di maksud pada ayat (2) di tutup setiap akhir bulan.

Disiplin anggaran yang perlu di perhatikan dalam pengelolaan keuangan desa sebagai berikut :

- a. Pendapatan yang di rencanakan merupakan hasil dari perkiraan yang objektif sehingga dapat terukur secara rasional, sedangkan belanja yang di anggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran.
- b. Pengeluaran harus di dasarkan dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak di benarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia dalam APBDes.
- c. Penerimaan maupun pengeluaran dalam tahun anggaran harus di masukkan dalam APBDes dan di lakukan dengan rekening kas desa.

4. Pelaporan

Dalam melaksanakan tugas serta kewajibannya dalam pengelolaan keuangan desa, pemerintah desa wajib menyampaikan laporan pelaksanaan APBDesa semester pertama kepada bupati/walikota melalui camat.laporan yang di maksud terdiri dari:

- a. laporan pelaksanaan APB desa
- b. laporan realisasi

Di samping itu pemerintah desa dalam mempertanggungjawabkan kegiatannya wajib menyampaikan kepada masyarakat.

Pelaporan dana desa sebenarnya tidak terpisahkan dengan penyampaian informasi APBDesa, hanya saja terdapat laporan khusus yang membedakan dengan dana-dana yang lain. Laporan ini bernama realisasi dana desa, laporan realisasi dana desa setiap tahunnya mengalami perubahan terkait dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam perundang-undangan

5. Pertanggungjawaban

Konsekuensi dari penyelenggaraan pemerintah dalam hal pengelolaan dana desa yaitu pertanggungjawaban kepada beberapa pihak yang berkaitan. Dalam hal ini, pemerintah wajib membuat laporan dari pengelolaan dana desa, penyampaian laporan realisasi dana desa secara tertulis, oleh Kepala Desa (Pemerintah Desa) Kepada Bupati/Walikota.

Dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), maka pertanggungjawaban tidak hanya di sampaikan kepada pemerintah, tetapi juga harus di sampaikan kepada masyarakat. Dalam model pengelolaan dana desa seluruh desa mengacu pada permendagri nomor 20 tahun 2018 atas perubahan permendagri nomor 113 tahun 2014 yang dimana jelas terdapat seluruh tata kelola model pengelolaan dana desa yang tepat sasaran, namun dalam pengelolaan dana desa masih begitu banyak perangkat desa yang belum maksimal ataupun telaten dalam mengelola sebab kurangnya pengetahuan dari perangkat desa itu sendiri, walaupun upaya dari pemerintah pusat yang sering melakukan sosialisasi ataupun kegiatan pendidikan dan pelatihan di setiap tahunnya namun masih saja kekurangan untuk dapat memantapkan alur pengelolaan dana desa yang tepat sasaran, selain itu pula standar pendidikan dari perangkat desa itu sendiri sangat mempengaruhi kapasitas dan kapabilitas dalam mengelola dana desa yang jumlahnya berkisar 1 Milyar perdesa, tentulah upaya untuk dapat meningkatkan standar pendidikan perlu kembali di perhatikan oleh pemerintah desa tersebut untuk mewajibkan para

perangkat desa di sekolahkan, selain itu pula peran serta masyarakat sangat di butuhkan dalam pengelolaan dana desa sebab tujuan pemerintah pusat dengan mengucurkan dana desa yang sangat besar jumlahnya untuk dapat mensejahterakan masyarakat desa maka dari itu perhatian dan fungsi pengawasan perlu untuk di lakukan oleh masyarakat desa setempat agar tujuan pengelolan dana desa tidak terjadi tindak pidana korupsi.

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan desa dan dana desa, maka terdapat beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut yang perlu dilakukan rekonstruksi atau penyempurnaan dalam rangka pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi yang berbasis nilai keadilan terhadap implementasi dana desa. Adapun rekonstruksi terhadap peraturan perundang-undangan tersebut antara lain adalah :

1. Menurut ketentuan Pasal 29 huruf f Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditentukan bahwa Kepala Desa dilarang melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; Selanjutnya menurut Pasal 30 ayat (1) menentukan bahwa Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Ketentuan Pasal 30 ayat (1) ini dapat menimbulkan penafsiran bahwa kepala desa yang melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat

mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya, hanya akan mendapat sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, oleh karena itu Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Desa tersebut perlu direkonstruksi agar supaya dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Adapun rekonstruksi terhadap Pasal 30 ayat (1) tersebut adalah : “Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis serta dapat dijatuhi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi”.

2. Menurut ketentuan Pasal 51 huruf f Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditentukan bahwa Perangkat Desa dilarang melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; Selanjutnya menurut Pasal 52 ayat (1) menentukan bahwa Perangkat Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Ketentuan Pasal 52 ayat (1) ini dapat menimbulkan penafsiran bahwa kepala desa yang melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya, hanya akan mendapat sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-

undang Tindak Pidana Korupsi, oleh karena itu Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Desa tersebut perlu direkonstruksi agar supaya dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Adapun rekonstruksi terhadap Pasal 52 ayat (1) tersebut adalah : “Perangkat Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis serta dapat dijatuhi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi”.

3. Menurut ketentuan Pasal 64 huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditentukan bahwa Anggota Badan Permusyawaratan Desa dilarang melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; Selanjutnya bagi anggota Badan Permusyawaratan Desa yang melanggar ketentuan Pasal 64 tidak terdapat ketentuan yang berkaitan dengan sanksi bagi anggota Badan Permusyawaratan Desa tersebut, oleh karena itu Pasal 64 Undang-Undang Desa tersebut perlu direkonstruksi dengan menambahkan satu pasal, yaitu Pasal 64 A agar supaya dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Adapun rekonstruksi terhadap Pasal 64 tersebut dengan menyisipkan satu pasal yaitu Pasal 64 A adalah : “Anggota Badan Permusyawaratan Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis serta dapat dijatuhi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi”.

4. Penegakan hukum di tingkat masyarakat dapat diwujudkan apabila anggota masyarakat memiliki kapasitas pengetahuan hukum yang cukup memadai sesuai dengan konteks hidup mereka. Langkah strategis menanamkan kesadaran hukum di kalangan warga Desa adalah pendidikan hukum praktis. Kepada masyarakat dapat diberikan pelatihan hukum secara terus menerus, dengan materi tentang aspek-aspek hukum praktis. Berdasarkan hal tersebut maka Pasal 68 ayat (1) yang berkaitan dengan hak-hak dari masyarakat desa perlu direkonstruksi dengan menambahkan satu ketentuan dalam pasal 68 ayat (1) tersebut pada huruf f, yaitu “mendapatkan pendidikan hukum praktis yang berupa pelatihan hukum dan penyuluhan hukum”.
5. Pasal 3 huruf b Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Prioritas penggunaan Danas Desa Tahun 2029 menentukan bahwa “Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip kebutuhan Prioritas, yaitu mendahulukan kepentingan Desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan sebagian besar masyarakat Desa”.Ketentuan ini masih dapat ditafsirkan dengan berbagai macam penafsiran oleh karena itu perlu dilakukan rekonstruksi dengan menambahkan penjelasan yang cukup, yaitu Pasal 3 huruf b menjadi “Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip kebutuhan Prioritas, yaitu mendahulukan kepentingan Desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan sebagian besar masyarakat Desa dengan membuat skaslas

prioritas sesuai dengan rencana pembangunan desa (RKP) yang telah diputuskan dalam musyawarah desa”. Dengan rekonstruksi ini diharapkan masyarakat desa dapat berpartisipasi mengawasi pelaksanaan pembangunan desa yang telah diputuskan dalam musyawarah desa.

6. Pasal 3 huruf c Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Prioritas penggunaan Danas Desa Tahun 2029 menentukan bahwa “Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip Terfokus; yaitu mengutamakan pilihan penggunaan Dana Desa pada 3 (tiga) sampai dengan 5 (lima) jenis kegiatan sesuai dengan kebutuhan sesuai dengan prioritas nasional, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan desa, dan tidak dilakukan praktik penggunaan Dana Desa yang dibagi rata”. Ketentuan perlu direkonstruksi dengan menambahkan kalimas : “sehingga dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi”. Dengan demikian Pasal 3 huruf c berubash menjadi : “Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip Terfokus; yaitu mengutamakan pilihan penggunaan Dana Desa pada 3 (tiga) sampai dengan 5 (lima) jenis kegiatan sesuai dengan kebutuhan sesuai dengan prioritas nasional, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan desa, dan tidak dilakukan praktik penggunaan Dana Desa yang dibagi rata, sehingga dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi”.

Berdasarkan uraian tentang Rekonstruksi Norma Pemanfaatan Dana Desa yang Berbasis Nilai Keadilan tersebut di atas, maka dapat dibuat tasbel sebagai berikut :

TABEL 1.

REKONSTRUKSI NORMA PEMANFAATAN DANA DESA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

NO	PENGATURAN	KELEMAHAN	USULAN REKONSTRUKSI
1.	Pasal 29 huruf f dan Pasal 30 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2014	Sanksinya hanya berupa sanksi Administratif sehingga bertentangan dengan UU Tipikor	Pasal 30 ayat (1) di rekonstruksi menjadi: “Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis serta dapat dijatuhi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi”.
2.	Pasal 5 huruf f dan Pasal 52 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2014	Sanksinya hanya berupa sanksi Administratif sehingga bertentangan dengan UU Tipikor	Pasal 52 ayat (1) di rekonstruksi menjadi: “Perangkat Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis serta dapat dijatuhi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi”.
3.	Pasal 64 huruf b UU Nomor 6 Tahun 2014	Tidak terdapat sanksi bagi Anggota BPD yang melanggar	Ditambah dengan Pasal 64 a : “Anggota Badan Permusyawaratan Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis serta dapat dijatuhi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi”.
4.	Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 belum ada ketentuan tentang pendidikan hukum praktis	Masyarakat belum mendapatkan pendidikan hukum praktis	Pasal 68 ayat (1) huruf f : “mendapatkan pendidikan hukum praktis yang berupa pelatihan hukum dan penyuluhan hukum”.

5.	Pasal 3 huruf b Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018	Ketentuan ini dapat ditafsirkan dengan berbagai macam penafsiran	Pasal 3 huruf b direkonstruksi menjadi : “Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip kebutuhan Prioritas, yaitu mendahulukan kepentingan Desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan sebagian besar masyarakat Desa dengan membuat skaslas prioritas sesuai dengan rencana pembangunan desa (RKP) yang telah diputuskan dalam musyawarah desa”
6.	Pasal 3 huruf c Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018	Belum ada upaya pencegahan tindak pidana korupsi	Pasal 3 huruf c direkonstruksi menjadi : “Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip Terfokus; yaitu mengutamakan pilihan penggunaan Dana Desa pada 3 (tiga) sampai dengan 5 (lima) jenis kegiatan sesuai dengan kebutuhan sesuai dengan prioritas nasional, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan desa, dan tidak dilakukan praktik penggunaan Dana Desa yang dibagi rata, sehingga dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi”.



BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah penulis lakukan pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Keuangan Desa dikelola berdasarkan praktik-praktik pemerintahan yang baik. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Desa sebagaimana tertuang dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 yaitu transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran, Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa dipegang oleh Kepala Desa. Namun demikian dalam pelaksanaannya, masih banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan dana desa. Hal ini disebabkan belum adanya regulasi pemanfaatan dana desa yang berbasis nilai keadilan sehingga dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi.
2. Regulasi pemanfaatan dana desa tersebut masih terdapat beberapa kelemahan, baik dari aspek substansi yang berupa pengaturan yang belum mendukung untuk pencegahan tindak pidana korupsi, aspek struktur hukum berupa perangkat pelaksana dana desa yang masih berlaku koruptif dengan berbagai modusnya, dan aspek kultur hukum berupa lemahnya pengawasan aparat pengawas dan masyarakat desa serta masih adanya

budaya segan untuk mengingatkan aparat pelaksana dana desa, oleh karena itu dalam regulasi tersebut belum dapat mengantisipasi atau mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dengan modus-modus sebagaimana telah diuraikan di atas. Untuk itu perlu dilakukan penataan dan pengaturan ulang terhadap pemanfaatan dana desa agar supaya dapat mengantisipasi atau mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dengan mendasarkan pada nilai-nilai keadilan.

3. Terdapat beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Undang-Undang Desa dan Keuangan Desa yang perlu dilakukan rekonstruksi atau penyempurnaan dalam rangka pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi terhadap implementasi dana desa. Adapun rekonstruksi terhadap peraturan perundang-undangan tersebut antara lain adalah :
 - a. Menurut ketentuan Pasal 29 huruf f Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditentukan bahwa Kepala Desa dilarang melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; Selanjutnya menurut Pasal 30 ayat (1) menentukan bahwa Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Ketentuan Pasal 30 ayat (1) ini dapat menimbulkan penafsiran bahwa kepala desa yang melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari

pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya, hanya akan mendapat sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, oleh karena itu Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Desa tersebut perlu direkonstruksi agar supaya dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Adapun rekonstruksi terhadap Pasal 30 ayat (1) tersebut adalah : “Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis serta dapat dijatuhi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi”.

- b. Menurut ketentuan Pasal 51 huruf f Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditentukan bahwa Perangkat Desa dilarang melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; Selanjutnya menurut Pasal 52 ayat (1) menentukan bahwa Perangkat Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Ketentuan Pasal 52 ayat (1) ini dapat menimbulkan penafsiran bahwa kepala desa yang melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau

tindakan yang akan dilakukannya, hanya akan mendapat sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, oleh karena itu Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Desa tersebut perlu direkonstruksi agar supaya dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Adapun rekonstruksi terhadap Pasal 30 ayat (1) tersebut adalah : “Perangkat Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis serta dapat dijatuhi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi”.

- c. Menurut ketentuan Pasal 64 huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditentukan bahwa Anggota Badan Permusyawaratan Desa dilarang melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; Selanjutnya bagi anggota Badan Permusyawaratan Desa yang melanggar ketentuan Pasal 64 tidak terdapat ketentuan yang berkaitan dengan sanksi bagi anggota Badan Permusyawaratan Desa tersebut, oleh karena itu Pasal 64 Undang-Undang Desa tersebut perlu direkonstruksi dengan menambahkan satu pasal, yaitu Pasal 64 A agar supaya dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Adapun rekonstruksi terhadap Pasal 64 tersebut dengan menyisipkan satu pasal

yaitu Pasal 64 A adalah : “Anggota Badan Permusyawaratan Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis serta dapat dijatuhi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi”.

- d. Penegakan hukum di tingkat masyarakat dapat diwujudkan apabila anggota masyarakat memiliki kapasitas pengetahuan hukum yang cukup memadai sesuai dengan konteks hidup mereka. Langkah strategis menanamkan kesadaran hukum di kalangan warga Desa adalah pendidikan hukum praktis. Kepada masyarakat dapat diberikan pelatihan hukum secara terus menerus, dengan materi tentang aspek-aspek hukum praktis. Berdasarkan hal tersebut maka Pasal 68 ayat (1) yang berkaitan dengan hak-hak dari masyarakat desa perlu direkonstruksi dengan menambahkan satu ketentuan dalam pasal 68 ayat (1) tersebut pada huruf f, yaitu “mendapatkan pendidikan hukum praktis yang berupa pelatihan hukum dan penyuluhan hukum”.
- e. Pasal 3 huruf b Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 20128 tentang Prioritas penggunaan Danas Desa Tahun 2029 menentukan bahwa “Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip kebutuhan Prioritas, yaitu mendahulukan kepentingan Desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan sebagian besar masyarakat Desa”.Ketentuan ini

masih dapat ditafsirkan dengan berbagai macam penafsiran oleh karena itu perlu dilakukan rekonstruksi dengan menambahkan penjelasan yang cukup, yaitu Pasal 3 huruf b menjadi “Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip kebutuhan Prioritas, yaitu mendahulukan kepentingan Desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan sebagian besar masyarakat Desa dengan membuat skaslas prioritas sesuai dengan rencsna pembangunan desa (RKP) yang telah diputuskan dalam musyawarah desa”. Dengan rekonstruksi ini diharapkan masyarakat desa dapat berpartisipasi mengawasi pelaksanaan pembangunan desa yang telah diputuskan dalam musyawarah desa.

- f. Pasal 3 huruf c Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 tentang Prioritas penggunaan Dana Desa Tahun 2012 menentukan bahwa “Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip terfokus; yaitu mengutamakan pilihan penggunaan Dana Desa pada 3 (tiga) sampai dengan 5 (lima) jenis kegiatan sesuai dengan kebutuhan sesuai dengan prioritas nasional, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan desa, dan tidak dilakukan praktik penggunaan Dana Desa yang dibagi rata”. Ketentuan perlu direkonstruksi dengan menambahkan kalimas : “sehingga dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi”. Dengan demikian Pasal 3 huruf c berubah menjadi : “Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip Terfokus;

yaitu mengutamakan pilihan penggunaan Dana Desa pada 3 (tiga) sampai dengan 5 (lima) jenis kegiatan sesuai dengan kebutuhan sesuai dengan prioritas nasional, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan desa, dan tidak dilakukan praktik penggunaan Dana Desa yang dibagi rata, sehingga dapat mencegah terjadinya tindak pidana korupsi”.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana telah disajikan pada bab-bab terdahulu, berikut disampaikan saran dan rekomendasi dsalam kaitasnya pengelolaan dana desa dan pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi, sebagai berikut :

1. Pengalokasian Dana Desa sebaiknya dilaksanakan secara transfer dengan syarat (*specific purpose grant*) pada program-program penurunan kemiskinan, pengangguran, dan peningkatan pendidikan/keterampilan di perdesaan. Keterkaitan alokasi dana desa dengan kriteria tersebut akan membantu meningkatkan fokus musrenbangdes dalam merencanakan program/kegiatan yang bermanfaat bagi peningkatan kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraan masyarakat desa.
2. Penyusunan program dan kegiatan Dana Desa harus mendukung pengentasan kemiskinan sesuai yang diamanatkan UU Desa Nomor 6 Tahun 2014. Oleh karena itu perlunya regulasi yang mengatur tentang besaran dana prioritas pengembangan potensi ekonomi lokal untuk menggali sumber pendapatan baru bagi masyarakat miskin setara

Peraturan Bupati dengan jumlah anggaran minimal 20 persen dari Dana Desa.

3. Pengawasan dan pemeriksaan program/kegiatan oleh instansi terkait tidak hanya berorientasi outcome tetapi harus sampai kepada impact dari program/kegiatan tersebut. Akan tetapi juga mengintegrasikan pembinaan / pendampingan oleh tenaga pendamping atau aparat terkait dalam rangka meningkatkan kompetensi pengelola pengembangan potensi lokal di desa.
4. Hendaknya pemerintah Kabupaten dan pemerintah desa selalu mengadakan sosialisasi kepada masyarakat untuk membantu penyebaran informasi dan pemahaman mengenai program-program pembangunan yang akan dilakukan, sehingga masyarakat akan lebih mudah untuk diajak terlibat dalam pelaksanaan program-program pemerintah desa, serta ikut mengawasi jalannya pelaksanaan dan pemanfaatan dana desa.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Halim dan Muhammad Iqbal, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, 2012
- Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial* (dari Denzin Guba dan Penerapannya), Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 2001
- Andi Zainal Abidin, *Hukum Pidana I*, Jakarta: Sinar Grafika, 1983
- Atul Sarma dan Debabani Chakravarty, *Integrating the Third Tier in the Indian Federal System*, Singapura: Palgrave Macmillan, 2018
- AV. Dicey, *An Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, London: English Language Book Society and Mac Hillan, 2011
- Badan Pusat Statistik, *Profil Kemiskinan di Indonesia Bulan Maret Tahun 2018*, Jakarta, 2018
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004
- Baogong He, *Rural Democracy in China: The Role of Village Elections*, New York: Palgrave Macmillan, 2007
- C. Basri, *Desa Belum Siap Kelola Dana Desa Yang Besar*, Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2014
- Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004
- Chairul Huda, *Dari Tiada Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Jakarta: Prenada Media, 2006
- Darwan Prinst, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002
- Disinopsiskan dari Egon G Guba dan Y. Vonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage Publication, 1994
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, 2008

- Egon G Guba dan Y. Vonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage Publication, 1994
- Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005
- Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2010
- H. Turmudi, *Desa dan Otonomi Asli (Studi tentang Perangkat Desa Menuju Terciptanya Desa yang Berotonomi Asli)*, Surakarta, 2017
- Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga, 2011
- Harkristuti Harkrisnowo, *Tindak Pidana dalam Perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, dalam Pidana Islam di Indonesia, Peluang Prospek dan Tantangan, Jakarta: Pustaka Firdaus, 2001
- HAW Widjaja, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003
- Heru Nugroho, *Uang, Rentenir, dan Hutang Piutang di Jawa*, Yogyakarta: Pustaka pelajar, 2001
- HLA Hart, *The Concept of Law*, London: the English Language Book Society and Oxford University Press, 1972
- I. Nurdjana, *Sistem Hukum Pidana dan Budaya Laten Korupsi: "Perspektif Tegaknya Keadilan Melawan Mafia Hukum"*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010
- Ikhwan Fahrojih, dkk, *Mengerti dan Melawan Korupsi*, Jakarta: Yappika dan Malang Corruption Watch (MCW), 2005
- Indonesia Corruption Watch*, (2018), Outlook Dana Desa 2018 Potensi Penyalahgunaan Anggaran Desa di Tahun Politik, 2018
- Indrawati. S. M., *Buku Pintar Dana Desa. Dana Desa Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2017
- J.T. Wells, *Corporate Fraud Handbook: Prevention and Detection*, 3rd edition. New Jersey: Hoboken, John Wiley & Sons, Inc., 2011
- John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University Press, 1973

- K. Harahap, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi Di Berbagai Negara*, Bandung: Grafiti, 2009
- KPK Republik Indonesia, *Memahami untuk Membasmi Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: KPK, 2015
- Kristian dan Yopi Gunawan, *Tindak Pidana Korupsi “Kajian Terhadap Harmonisasi Antara Hukum Nasional dan The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)”*, Bandung: Pt. Refika Aditama, 2015
- Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975
- M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi
- M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2009
- M. Lubis, & Scott, J. C. (Penyunting), *Korupsi Politik (Terjemahan)*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993
- Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif, Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Antony Lib bekerjasama LSHP, 2009
- Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi*, Yogyakarta: UII Pres 2016
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2004
- Martiman Prodjohamidjojo, *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia 2*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1997
- Maryunani, *Keuangan dan Ekonomi Desa*, Makalah, Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 1993
- Mohamad Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta: BPFY-Yogyakarta, 2016
- Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia, 2015
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005

- _____, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014
- Oemar Senoadji, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Seruling Masa, 2009
- P.A.F. Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Bandung: Armoco, 1984
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 2011
- R. Klitgaard, *Membasmi Korupsi (Edisi Terj)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001
- R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005
- Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Bandung: Eresco, 2010
- Roeslan Saleh, *Beberapa Catatan Sekitar Perbuatan dan Kesalahan dalam Hukum Pidana*, Jakarta: Aksara Baru, 1985
- Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi, Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Bandung: Mandar Maju, 2004
- S. A. D. Chaeruddin, & Fadillah, *Strategi Pencegahan dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: Refika Aditama, 2009
- S.D.S. Wiyanto, *Agar Dana Desa Terkawal*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan RI, 2014
- Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2009
- Sadu Wasistiono & M. Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokusmedia, 2007
- Sahdan, dkk, *Pengelolaan ADD*, 2006
- Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007
- _____, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009

- SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002
- Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama, 2007
- Sidharta, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2010
- Sjafrina A., Primayogha, E., & Ramadhana, *Cegah Meluasnya Korupsi Dana Desa!*, Jakarta, 2017
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Pengantar Singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002
- SR. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta: Alumni AHAEM-PTHAEM, 1986
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 1991
- Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009
- Sumantri, *Pengelolaan Alokasi Dana Desa*, 2011
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cet VIII, Yogyakarta: Kanisius, 1995
- Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- W. Friedman, *Legal Theory*. Diterjemahkan oleh Muhammad Arifin, *Teori dan Filsafat Hukum-Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cetakan Kedua, 1994
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2003
- Zakaria dalam Sutoro Eko dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, Yogyakarta: IRE Press, 2005

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN

Permendesa Nomor 21 Tahun 2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016

Jurnal/Makalah/Tesis/Skripsi

Agus Subroto, *Akuntabilitas pengelolaan dana desa (studi kasus pengelolaan alokasi dana desa di desa-desa dalam wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung Tahun 2008)*, Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, 2009

Ahmad Zaenal Fanani, *Berpikir Falsafati Dalam Putusan Hakim*, Artikel ini pernah dimuat di Varia Peradilan No. 304 Maret 2011

B. A. Lailiani, *Strategi Pemerintah Desa Untuk Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Rangka Pembangunan Desa (Studi pada Desa Kemamang Kecamatan Balen Kabupaten Bojonegoro)*, JPAP: Jurnal Penelitian Administrasi Publik, 3(2), 2017

Bayu Sukmawan Budiyono, *Pelaksanaan Kebijakan Alokasi Dana Desa Berdasarkan Permendagri No. 37 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa*, Jurnal ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2013

Byong Man Ahn dan William B. Boyer, "Rural Development and Leadership Patterns in South Korea", *Korean Studies*, Vol. 8, 1984

- Dini, Gemala Sari, *Hubungan Alokasi Dana Desa Dengan Pembangunan Desa Di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat*, Tesis, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2010
- F. Erlangga, A. Frinaldi, & L. Magriasti, *Pengaruh Gaya Kepemimpinan Paternalistik Terhadap Motivasi Kerjan Pegawai Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Padang*, *Jurnal Humanis*, 12(2), 2013
- F. Rahman, Baidhowi, A., & Sembiring, R. A., 2018, *Pola Jaringan Korupsi di Tingkat Pemerintah Desa (Studi Kasus Korupsi DD dan ADD Tahun 2014-2015 di Jawa Timur)*, *Jurnal Integritas*, 4 (1)
- F. Rahman, *Korupsi di Tingkat Desa*, *Jurnal Governance*, 2(1), 2011
- F. S. Pawane, *Fungsi Pomabari (Gotong Royong) Petani Kelapa Kopra di Desa Wasileo Kecamatan Maba Utara Kabupaten Halmahera Timur Provinsi Maluku Utara*, *Jurnal Holistik*, X (18), 2016
- Fathur Rahman, *Korupsi di Tingkat Desa*, *Jurnal Governance*, 2(1), 2011
- H. C. Haryanto & T. Rahmania, *Bagaimanakah Persepsi Keterpercayaan Masyarakat Terhadap Elit Politik?*, *Jurnal Psikologi*, 42(3), 2015
- H. Kusmanto, *Peran Badan Permusyawaratan Daerah dalam Meningkatkan Partisipasi Politik Masyarakat*, 1(1), 2013
- H. Turmudi, *Desa dan Otonomi Asli (Studi tentang Perangkat Desa Menuju Terciptanya Desa yang Berotonomi Asli)*, *Jurnal*, Surakarta, 2017
- Hayat & Makhmudah, M., *Pencegahan Terhadap Tindak Pidana Korupsi Pemerintahan Desa: Kajian Politik Kebijakan dan Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam*, *Jurnal Yustisia*, 5 (2), 2016
- Hayat, Mar'atur Makhmudah, *Pencegahan Terhadap Tindak Pidana Korupsi Pemerintahan Desa : Kajian Politik kebijakan Dan Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Desa*, *Yustisia Edisi 95, Mei-Agustus 2016*
- Heru Nugroho, *Uang, Rentenir, dan Hutang Piutang di Jawa*, Yogyakarta: Pustaka pelajar, 2001
- I. P. Sari, *Implementasi Pembangunan Partisipatif (Studi Kasus di Kelurahan Andowia Kabupaten Konawe Utara)*, *Jurnal Ekonomi*, 1(1), 2016
- Indonesia Corruption Watch*, (2018), *Outlook Dana Desa 2018 Potensi Penyalahgunaan Anggaran Desa di Tahun Politik, 2018*

- Kristendo Sumolang, *Tanggung Jawab Kepala Desa Terhadap Keuangan Desa Ditinjau Dari Undang Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, Lex Crimen Vol. VI/ No. 1/Jan-Feb/2017
- Kristian dan Yopi Gunawan, *Tindak Pidana Korupsi “Kajian Terhadap Harmonisasi Antara Hukum Nasional dan The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)”*, Bandung: Pt. Refika Aditama, 2015
- Kushandajani, *Implikasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Terhadap Kewenangan Desa*, Jurnal Yustisia, 4(2), 2015
- La Tarifu S. Romanus, *Peran Komunikasi Pemerintah Desa Guna Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan (Studi Kasus Desa Kalo-kalo Kecamatan Lainea Kabupaten Konawe Selatan)*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Halu Oleo, 2017
- M. Bernie, *Korupsi dan Tak Optimalnya Dana Desa Kurangi Pengangguran*, Tirto.Id, <https://tirto.id/korupsi-dan-tak-optimalnya-dana-desa-kurangi-pengangguran-c9oJ>, 2018, diakses pada tanggal 10 Maret 2021
- Mahfudz, *Analisis Dampak Alokasi Dana Desa Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Dan Kelembagaan Desa*, Jurnal Organisasi dan Manajemen, 5(1), 2009
- Maryunani, *Keuangan dan Ekonomi Desa*, Makalah, Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang, 2006
- Moh. Sofiyanto, Ronny Malavia Mardani, M. Agus Salim, *Pengelolaan Dana Desa Dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan Di Desa Banyuates Kecamatan Banyuates Kabupaten Sampang*, e-Jurnal Riset Manajemen Prodi Manajemen Fakultas Ekonomi Unisma
- Mohammad Zain A. Gafur, *Inkonsistensi Penerapan Goodgovernance dalam Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (Studi di Desa Marasipno Kecamatan Maba Tengah Kabupaten Halmahera Timur)*, Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- N. Wibisono, & Purnomo, H., *Mengungkap Fenomena Pengawasan Publik Terhadap Dana Desa Di Kabupaten Madiun*, Jurnal AKSI (Akuntansi Dan Sistem Informasi), 2(1), 2017
- Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus “ST” Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014

- P. P. Bachtiar, *Membenahi BPD untuk Memperkuat Desa*, Smeru Catatan Kebijakan, 2 (Agustus), 2016
- Paulus Israwan Setyoko, *Akuntabilitas Administrasi Keuangan Program Alokasi Dana Desa (ADD)*, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, 11(1), 2011
- Puguh Hermawan, *Desentralisasi Fiskal Dan Efisiensi Belanja Pemerintah Sektor Publik (Studi Kasus: 38 Kabupaten/Kota Di Jawa Timur 2006-2010)*, Skripsi, Universitas Brawijaya, Malang, 2013
- Ray Septianis Kartika, *Partisipasi Masyarakat Dalam Mengelola Alokasi Dana Desa (ADD) Di Desa Tegeswetan Dan Desa Jangkrikan Kecamatan Kepil Kabupaten Wonosobo*, Jurnal Bina Praja, 4(3), 2012
- Ridwan, *Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Melalui Peran Serta Masyarakat*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum No. 64, Th. XVI (Desember, 2014
- S. Kasus, M. Agung, N. O. K. Pid, A. Sabputera, & F. Wijaya, *BUMN yang Tidak Dijadikan Sebagai Terdakwa A, Latar Belakang Samuel P. Huntington seorang ilmuwan politik asal Amerika pernah menyatakan bahwa korupsi adalah penyakit demokrasi dari modernitas, 1 Di era modern saat ini , fakta yang terjadi di lapangan, 1964*, 2015
- Sahrir, *Tinjauan Yuridis Penyalahgunaan Dana Desa Dalam Tindak Pidana Korupsi (Putusan Nomor ; 05/Pid/2011/PT.Mks)*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makassar, 2017
- Saparin dalam Jurnal Administrasi Publik (JAP) Vol. 1 No. 6
- Seok-Jin Eon, "Synergy between State and Rural Society for Development: An Analysis of the Governance System of the Rural Saemaul Undong in Korea", *Korea Observer*, Vol. 42, No. 4, Winter, 2011
- Sukei, *Efektivitas Program Alokasi Dana Desa (ADD) Terhadap Perekonomian Desa Di Kabupaten Pacitan*, Jurnal Ilmiah, Universitas Dokter Sutomo, Surabaya, Vol. 1 Desember Tahun 2007
- W. Astuti, & A. Hardiana, *Perencanaan Partisipatif Pada Tingkat Kelurahan Sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan Pada Permukiman Kumuh Perkotaan*, Jurnal Perencanaan Wilayah Dan Kota, 20(2), 2009
- Y. Kadir, & Moonti, R. M, *Pencegahan Korupsi Dalam Pengelolaan Dana Desa*, Jurnal IUS: Kajian Hukum Dan Keadilan, 6(3), 2018

Internet

Ambon Ekspres, *Kemendagri, Esensi UU Desa Mandirikan Masyarakat Lokal*, dari <http://www.ambonekspres.com/index.php/aekonomi/item/3245-kemendagri-esensi-uu-desa-mandirikan-masyarakat-lokal>, diakses pada tanggal 10 Maret 2021

Aryadji, *Ini Dia 12 Modus Korupsi Dana Desa Versi ICW*, <http://www.berdesa.com/12-modus-korupsi-dana-desa-versi-icw/>. Diakses pada tanggal 10 Maret 2021

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Rakor Penyusunan RPJMN Dan RKP Pembangunan Perdesaan*, <http://www.trp.or.id/detailberita/246/Rakor-Penyusunan-RPJMNdan-RKP-Pembangunan-Perdesaan.html>, diakses 15 Maret 2021

Badan Pusat Statistik, *Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2020 (No. 56/07/)*, Badan Pusat Statistik RI, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/07/15/1744/persentase-penduduk-miskin-maret-2020-naik-menjadi-9-78-persen.html>, 2020, diakses pada tanggal 10 Maret 2021

D. Istimora, *97,27 Persen Korupsi Dana Desa Oleh Kades dan Istri*, Retrieved from http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/337543/97,27_persen_korupsi_dana_desa_oleh_kades_dan_istri.html, diakses pada tanggal 10 Maret 2021

Desa.id, *Lembaga Kemasyarakatan Desa*, Desa.Id. <http://majasari.desa.id/lembaga-des/>, diakses pada tanggal 10 Maret 2021

Edi Suwiknyo, *Tahun Pilkada & Pemilu : ICW Minta Pengawasan Penggunaan Dana Desa Diperketat*, <https://finansial.bisnis.com/read/20180205/9/734703/tahun-pilkada-pemilu-icw-minta-pengawasan-penggunaan-dana-desa-diperketat>, diakses pada tanggal 20 Maret 2021

<http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>.

<http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum.html>

[https://id.wikipedia.org/wiki/Serangan_fajar_\(politik\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Serangan_fajar_(politik)) , diakses 25 Maret 2021

<https://www.tribunnews.com/nasional/2017/08/11/4-faktor-penyebab-adanya-korupsi-dana-desa-versi-icw?page=2>

- Jurnal Publik. Operasional kelurahan., dari <http://www.jurnalpublik.com/index.php/beritakecamatan/115-4-m-operasional-kelurahan->, diakses pada tanggal 10 Maret 2021
- Kasus Bethany, *Perkara Menarik Perhatian Publik Kok Dihentikan*, <http://www.surabayapagi.com/index.php?5ab4b8c384a5a7fc023444849ae9746c4fd50a1c85485ea76ed077341cd654fb>, diakses pada hari Selasa, 12 Januari 2021, Jam 14.00 WIB
- Kurniawan Bernhard, *Kades Aktor Korupsi Dana Desa*, <https://www.suarapemredkalbar.com/index.php/berita/kuburaya/2018/04/02/kades-aktor-korupsi-dana-desa>, diakses pada tanggal 20 Maret 2021
- M. Bernie, *Korupsi dan Tak Optimalnya Dana Desa Kurangi Pengangguran*, Tirto.Id, <https://tirto.id/korupsi-dan-tak-optimalnya-dana-desa-kurangi-pengangguran-c9oJ>, 2018, diakses pada tanggal 10 Maret 2021
- Menjembatani Penelitian dan Kebijakan, dikutip dari <http://www.smeru.or.id>, diakses pada tanggal 7 Maret 2021
- MI Dani Putra, Teori Chambliss & Seidman, <http://daniputralaw.blogspot.com/2012/10/teori-chambliss-seidman.html?m=1>, diposkan 4th October 2012, diakses pada 12 Januari 2021, Pukul 16.59 WIB
- Riza M. Irfansyah, *Tingkatkan Kapasitas Perangkat Desa Lewat Pelatihan Dan Bimtek*, <http://fokusjabar.com/2016/06/16/tingkatkan-kapasitas-perangkat-desa-lewat-pelatihan-dan-bimtek/>, diakses pada tanggal 20 Maret 2021
- Suryarama, *Pemberantasan Korupsi untuk Menciptakan Masyarakat Madani (Beradab)*. Universitas Terbuka, 2012, hlm.10, <http://repository.ut.ac.id/2464/1/fisip201215.pdf>, diakses pada tanggal 10 Maret 2021
- T. Yulianto, *Mewujudkan Desa Nol Korupsi*, Suara Merdeka, https://fisip.undip.ac.id/wp-content/uploads/2017/01/2017_10_10-hal.04_Mewujudkan-Desa-Nol-Korupsi.pdf, 2017
- Tujuan Hukum, <http://statushukum.com/tujuan-hukum.html>, diakses pada hari Selasa, 12 Januari, Jam 14.00 WIB
- W. Astuti, & A. Hardiana, *Perencanaan Partisipatif Pada Tingkat Kelurahan Sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan Pada Permukiman Kumuh Perkotaan*, Jurnal Perencanaan Wilayah Dan Kota, 20(2), 2009
- W. T. Mardyanto, *Problematika Posisidan Kelembagaan Desa*, from <http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/otonomidaerah/276proble>

[matika-posisi-dan-kelembagaan-desa\(2014\)](#), diakses pada tanggal 10 Maret 2021

www.investigasi.or.id. Ciri-ciri korupsi, diakses pada Tanggal 10 Maret 2021

