

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara yang berbentuk kesatuan, hal tersebut telah dijelaskan di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Bahkan, dipertegas kembali pada Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 yang menyatakan mengenai bentuk negara kesatuan tidak boleh terpengaruh atau diubah oleh setiap perubahan UUD NRI 1945. Negara Indonesia menerapkan asas desentralisasi dalam tata kelola pemerintahan, dengan cara pemerintah memberikan kesempatan dan kebebasan kepada daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Oleh sebab itu, pada Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Keberadaan desa di dalam UUD NRI 1945 tidak menyebutkan secara *expressive verbis* mengenai kata “desa” namun secara tersirat terkandung di dalam Pasal 18B ayat (2) yang pada pokoknya menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, selama masih ada dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta asas-asas Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam undang-undang. Penerapan kebijakan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada setiap daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Undang-Undang ini dianggap memiliki sifat demokratis karena mengandung aturan yang mendukung proses pemberdayaan bagi masyarakat daerah, termasuk masyarakat desa, dengan mengarah pada pemberian otonomi yang lebih luas kepada desa (Pamungkas, 2019).

Merujuk pada Pasal 1 angka 43 UU Pemda telah memberikan pengertian mengenai desa yakni:

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

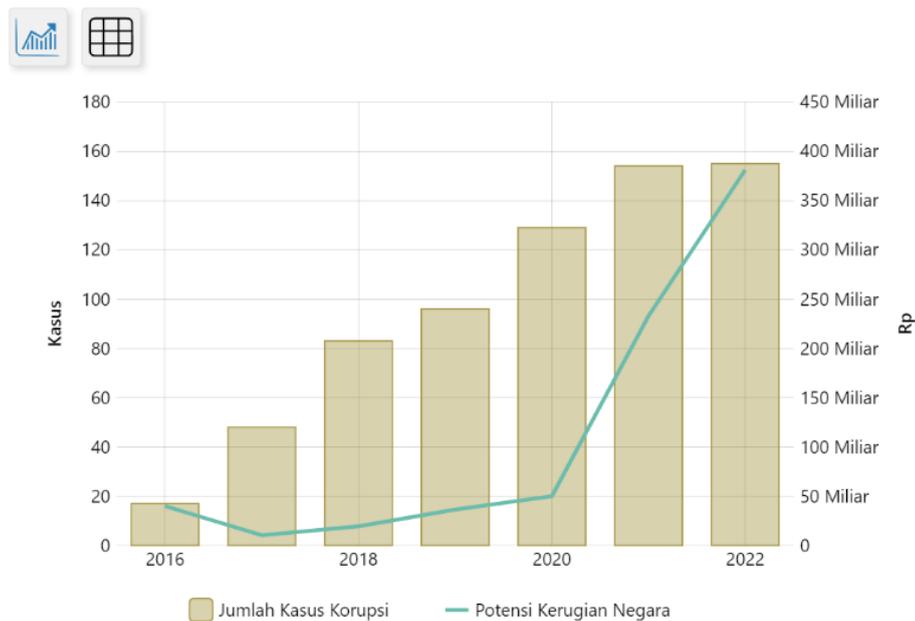
Hal tersebut semakin dipertegas bahwa dalam pembagian wilayah negara indonesia terbagi-bagi sampai ke daerah yang terkecil yakni Daerah kabupaten/kota terbagi menjadi Kecamatan, dan Kecamatan terdiri dari kelurahan dan/atau Desa (*vide* Pasal 2 ayat (2) UU Pemda). Kemudian, terhadap kewenangan desa itu sendiri telah dimuat pada Pasal 371 ayat (2) UU Pemda bahwa sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang Desa, ia memiliki beberapa kewenangan. Sebagaimana diketahui bersama, pelaksanaan otonomi desa dimuat secara eksplisit di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (UU Desa). Berlakunya UU Desa telah bertujuan untuk memperjelas mengenai posisi desa dalam sistem pemerintahan Republik

Indonesia, terutama dalam mengatur dan menangani urusan pemerintahan desa serta kepentingan masyarakat lokal. Selain itu, undang-undang ini memberikan kebebasan bagi desa untuk mengatur dan mengelola urusan internal mereka sendiri. Pemerintahan desa ini diselenggarakan oleh pemerintah desa yang diisi antara lain seorang Kepala Desa yang dibantu oleh perangkat desa (*vide* Pasal 25 UU Desa). Di dalam UU Desa, Kepala Desa diberikan kewajiban untuk mengelola keuangan desa dan aset desa. Berkaitan dengan hal tersebut, Kepala Desa memegang peranan yang besar dalam mengelola keuangan desa agar semua kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa dapat terlaksana dengan baik. Oleh karena itu, dalam Pasal 26 ayat (4) huruf f ditekankan bahwa pemerintah desa diwajibkan untuk menerapkan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan pemerintahannya, di mana semua hasil kegiatan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun, banyak kepala daerah yang menjadikan hal ini sebagai peluang untuk melakukan korupsi, yang melibatkan para pemimpin di tingkat desa, kecamatan, maupun kabupaten yang terlibat dalam kasus tindak pidana korupsi (Fadilah, Brata, & Katimin, 2023).

Faktanya, hingga sekarang masih banyak pihak pemerintah desa yang menyalahgunakan kewenangannya demi kepentingan pribadinya. Menurut *Indonesia Corruption Watch* (ICW) yang telah dikutip oleh Ahdi Ahdiat pada laman databoks.katadata.co.id menyatakan bahwa korupsi di pedesaan meningkat sejak tahun 2015-2022 dengan jumlah yakni 17 kasus pada tahun 2016 dan kian melonjak menjadi 155 kasus pada tahun 2022 (Ahdiat, 2024).

Pada 2016 potensi kerugian tercatat sekitar Rp40,1 miliar, kemudian pada 2022 meningkat signifikan menjadi Rp381 miliar, seperti ditunjukkan pada grafik di bawah ini.

Grafik 1.1 Jumlah kasus korupsi di sektor desa dan potensi kerugian negara (2016-2022)



Sumber: databoks.katadata.co.id

ICW merupakan organisasi independen yang bekerja sama dengan masyarakat untuk melawan korupsi, dengan tujuan mendorong tata kelola pemerintahan yang demokratis, bebas korupsi, serta adil secara ekonomi, sosial, dan gender. Lembaga ICW tersebut memiliki peran krusial dalam upayanya memberantas korupsi, yang mencakup beberapa hal berikut (Indonesian Corruption Watch, n.d.):

1. Memfasilitasi kesadaran dan pengorganisasian masyarakat terkait hak-hak warga negara dan pelayanan publik.

2. Meningkatkan kapasitas masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan pengawasan terhadap kebijakan publik.
3. Mendorong partisipasi masyarakat untuk mengungkap kasus korupsi yang terjadi, melaporkan pelakunya kepada penegak hukum, serta ke publik untuk diadili dan menerima sanksi sosial.
4. Meningkatkan kapasitas masyarakat dalam melakukan penyelidikan dan pengawasan terhadap praktik korupsi.
5. Menggalang kampanye publik untuk mendorong reformasi hukum, politik, dan birokrasi yang mendukung pemberantasan korupsi.
6. Memfasilitasi penguatan good governance di kalangan masyarakat sipil dan penegakan standar etika dalam profesi.

ICW juga menjelaskan bahwa dari 155 kasus yang disebutkan sebelumnya, tidak semuanya berasal dari anggaran dana desa, melainkan juga dari penerimaan atau pendapatan desa. Dana desa sendiri, menurut Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, diartikan sebagai dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan untuk Desa dan ditransfer melalui APBD ditingkat kabupaten/kota. Dana ini digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Sementara itu, ketentuan mengenai pendapatan atau penerimaan desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Di dalam pasal 9 ayat (2), dijelaskan bahwa pendapatan desa dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu: Pendapatan Asli Desa (PADes),

Transfer yang mencakup Dana Desa, bagian dari hasil pajak daerah, Alokasi Dana Desa (ADD), serta bantuan keuangan dari APBD provinsi dan kabupaten/kota; dan Pendapatan lainnya.

Gambar 1.1 Korupsi di Sub Sektor Desa (2016-2022)



Sumber: Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2022

Berdasarkan hasil pemetaan ICW yang telah diteliti oleh tim peneliti yakni Diky Anandya dan Lalola Easter telah menyebutkan bahwa Kepala Desa menempati urutan ke-3 (tiga) terkait jabatan yang terlibat korupsi dengan jumlah 174 atau persentase sebesar 12,46% pada tahun 2022 (Indonesian Corruption Watch, 2022). Dalam konteks pertanggungjawaban hukum bagi pejabat pengadaan barang dan jasa, terdapat risiko terjadinya dakwaan yang tidak akurat dalam kasus tindak pidana korupsi. Hal ini disebabkan oleh kesulitan dalam membedakan apakah tindakan tersebut merupakan kesalahan yang berkaitan dengan jabatan mereka atau kesalahan yang dilakukan secara pribadi. Dalam studi kasus putusan Nomor 27/Pid.Sus-TPK/2022/PN Smg, terdakwa atas nama Nanang Widya Cahyanto yang merupakan Kepala Desa Tegalyoso Periode 2013-2019. Terdakwa Nanang Widya Cahyanto telah menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau

sarana yang dimilikinya sebagai Kepala Desa Tegalyoso terkait Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes) Tegalyoso pada Tahun Anggaran 2018-2019 untuk kepentingan pribadi, yang menimbulkan adanya kerugian keuangan negara.

Berdasarkan Peraturan Desa Tegalyoso Nomor 1 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Tegalyoso Tahun 2018 dan Peraturan Desa Tegalyoso Nomor 4 Tahun 2018 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Tegalyoso Tahun 2018, anggaran tahun 2018 Desa Tegalyoso sebesar Rp1.931.792.627,00 (satu milyar sembilan ratus tiga puluh satu juta tujuh ratus sembilan puluh dua ribu enam ratus dua puluh tujuh rupiah). selanjutnya, berdasarkan Peraturan Desa Tegalyoso Nomor 1 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Tegalyoso Tahun 2019 dan Peraturan Desa Tegalyoso Nomor 3 Tahun 2019 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Tegalyoso Tahun 2019 bahwa anggaran tahun 2019 Desa Tegalyoso sebesar Rp2.349.818.648,00 (dua milyar tiga ratus empat puluh sembilan juta delapan ratus delapan belas ribu enam ratus empat puluh delapan rupiah). Dari jumlah dana dari APBDes tersebut, Pemerintah Tegalyoso telah melakukan pencairan oleh Bendahara Desa namun atas pencairan tersebut oleh Terdakwa Nanang diminta sejumlah dari anggaran APBDes yang telah dicairkan tersebut untuk dikelola dan penggunaannya dilaksanakan sendiri oleh Terdakwa.

Pada studi putusan tersebut, Majelis Hakim telah menyatakan amar putusan dengan menyatakan Terdakwa Nanang Widya Cahyanto terbebas dari dakwaan primair yakni Pasal 2 ayat (1) Jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan menyatakan terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana dakwaan subsidair dalam Pasal 3 Jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dengan hukuman 2 (dua) tahun, denda sebesar Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan membayar uang pengganti Rp242.120.510,00 (dua ratus empat puluh dua juta seratur dua puluh ribu lima ratus sepuluh rupiah).

Berdasarkan uraian di atas, penulis memiliki ketertarikan yang mendalam untuk mengkaji dan meneliti secara komprehensif mengenai pertanggungjawaban atas penyalahgunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) yang dialokasikan untuk kepentingan pribadi, sebagaimana tercantum dalam putusan Nomor 27/Pid.Sus-TPK/2022/PN Smg. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi secara rinci apakah penerapan pasal-pasal hukum serta keputusan yang dijatuhkan kepada terdakwa sudah sesuai dengan prinsip keadilan, serta apakah keputusan tersebut memberikan manfaat yang nyata bagi masyarakat desa Tegalyoso. Kerugian yang dialami oleh desa tidak hanya terbatas pada kerugian finansial yang diderita negara, tetapi juga mencakup kerugian terhadap hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat yang harus diperhitungkan secara serius. Selain itu, pertanggungjawaban yang dijatuhkan kepada terdakwa dirasakan masih sangat

ringan dan tidak sebanding dengan tindakan korupsi yang dilakukan, serta dampak negatif yang ditimbulkan bagi masyarakat.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana ketentuan pertanggungjawaban hukum atas penyalahgunaan APBDes?
2. Apa saja faktor penyebab timbulnya penyalahgunaan APBDes?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana ketentuan pertanggungjawaban atas penyalahgunaan APBDes.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui faktor penyebab timbulnya penyalahgunaan APBDes.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Mampu memperluas wawasan keilmuan dan pengetahuan bagi penulis dan pembaca, sehingga dapat mendukung kemajuan ilmu pengetahuan di bidang hukum.
 - b. Mampu meningkatkan pemahaman dan memperkaya pengetahuan mengenai tanggung jawab atas penyalahgunaan APBDes untuk kepentingan pribadi.
2. Manfaat Praktis
 - a. Diharapkan dapat mendorong sikap berpikir kritis, mengembangkan kemampuan analisis, serta menjadi sumber informasi dan edukasi bagi para penegak hukum.

- b. Diharapkan dapat berfungsi sebagai referensi bagi masyarakat untuk memperluas wawasan dan pengetahuan, terkait dengan penelitian yang menjadi acuan bagi penulis.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum normatif-empiris pada dasarnya merupakan gabungan antara pendekatan hukum normatif dengan tambahan elemen-elemen empiris. Penelitian ini melibatkan penerapan ketentuan hukum normatif (seperti undang-undang) dalam konteks nyata yang terjadi di masyarakat. Dalam penelitian ini, pendekatan normatif-empiris yang digunakan termasuk dalam kategori studi kasus yudisial, sebagaimana dijelaskan oleh Muhammad Syahrudin (Syahrudin, 2022) dalam bukunya berjudul “Pengantar Metodologi Penelitian Hukum Kajian Penelitian Normatif, Empiris, Penulisan Proposal, Laporan Skripsi dan Tesis.” Studi kasus yudisial ini merujuk pada pendekatan kasus hukum yang melibatkan konflik, sehingga memerlukan campur tangan pengadilan untuk memberikan keputusan penyelesaian.

2. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder.

a. Sumber data primer

Menurut Sugiyono (2016:190) yang dikutip oleh Luh Titi Handayani (Handayani, 2022) dalam buku ajar yang berjudul

“Implementasi Teknik Analisis Data Kuantitatif”, bahwa data primer adalah sumber data yang secara langsung menyediakan informasi kepada pengumpul data dan biasanya data primer ini berupa data hasil kuesioner dan wawancara yang dilakukan oleh peneliti, dalam hal ini peneliti menggunakan data wawancara dari pihak Pengadilan Negeri Semarang serta responden lain yang nanti akan diperlukan.

b. Sumber data sekunder

Menurut Sugiyono (2017:137) yang dikutip oleh Luh Titi Handayani (Handayani, 2022) bahwa data sekunder ialah data yang sifatnya mendukung keperluan data primer seperti peraturan hukum, hasil penelitian, buku-buku, literatur, dan bacaan yang berkaitan dan menunjang penelitian ini. Data sekunder ini berupa:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan utama yang sifatnya adalah mengikat yakni meliputi peraturan perundang-undangan dan lainnya. Bahan-bahan tersebut antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- c) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

- d) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- e) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- f) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
- g) Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- h) Peraturan Bupati Klaten Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pengadaan Barang dan Jasa di Desa.
- i) Peraturan Bupati Klaten Nomor 02 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Bupati Klaten Nomor 46 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
- j) Peraturan Desa Tegalyoso Nomor 4 Tahun 2018 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Tegalyoso Tahun 2018.
- k) Peraturan Desa Tegalyoso Nomor 3 Tahun 2019 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Tegalyoso Tahun 2019.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah berasal dari hasil penelitian, buku-buku literatur bacaan yang berkaitan, artikel, jurnal, situs internet atau website, serta data-data maupun fakta yang berkaitan dengan penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan penjelasan ataupun panduan mengenai bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum ini dapat berupa kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.

3. Metode Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Penelitian kepustakaan dilakukan dengan mencari dan mengumpulkan referensi dari berbagai sumber seperti buku, jurnal, laporan penelitian, peraturan perundang-undangan, serta dokumen pendukung lainnya.

b. Studi Lapangan

Yakni meneliti permasalahan dibantu dengan metode wawancara kepada para pihak terkait atau yang terlibat antara lain dalam penelitian ini ialah pihak dari Pengadilan Negeri Semarang dan perangkat desa Tegalyoso.

c. Teknik Dokumentasi

Teknik ini merupakan metode pengumpulan data yang diperoleh dari dokumen, seperti arsip atau naskah lainnya, yang diambil dari instansi yang terkait dengan penelitian ini.

4. Objek penelitian

Objek penelitian dalam penelitian ialah bagaimana pertanggungjawaban atas penyalahgunaan APBDes untuk kepentingan pribadi dalam Putusan Nomor 27/Pid.Sus-TPK/2022/PN Smg.

5. Subjek penelitian

Subjek penelitian dalam studi ini adalah individu atau pihak yang dipilih oleh penulis untuk memberikan informasi atau penjelasan mengenai masalah yang diteliti. Beberapa subjek penelitian ini adalah pihak dari Pengadilan Negeri Semarang, perangkat desa Tegalyoso, serta masyarakat desa Tegalyoso.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian hukum normatif-empiris ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh, baik dari sumber primer maupun sekunder, kemudian dideskripsikan menjadi penjelasan. Selanjutnya, data tersebut dianalisis sesuai dengan konsep hukum dan peraturan perundang-undangan yang relevan, serta didukung oleh argumen dari penulis dalam penelitian ini.