

BAB III

UNSUR PERBUATAN MALADMINISTRASI DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DESA YANG DILAKUKAN OLEH KEPALA DESA

3.1 Penerapan Konsep Maladministrasi dalam Pengelolaan Keuangan Desa

Maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa sering kali menjadi akar dari tindak pidana korupsi. Hal ini terjadi karena kepala desa, sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa (PKPKD), memiliki kewenangan penuh dalam merancang, melaksanakan, dan mempertanggungjawabkan keuangan desa. Namun, lemahnya pengawasan dan akuntabilitas membuka peluang bagi penyalahgunaan kewenangan, penyimpangan prosedur, dan ketidaktransparanan.

Pembahasan sebelumnya telah menguraikan kewenangan kepala desa dalam pengelolaan keuangan desa sesuai peraturan perundang-undangan, termasuk prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa prinsip-prinsip ini sering kali diabaikan, sehingga menimbulkan kerugian bagi keuangan desa dan melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan desa. Dalam sub bab ini, akan dibahas secara mendalam mengenai tindakan maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa, jenis-jenis penyimpangan yang kerap terjadi, serta dampaknya terhadap tata kelola desa dan pelayanan publik.

3.1.1 Tindakan Maladministrasi oleh Kepala Desa dalam Pengelolaan Keuangan Desa

Maladministrasi merupakan isu krusial dalam kajian tata kelola administrasi publik, terutama karena dampaknya terhadap kualitas pelayanan dan kepercayaan masyarakat. Secara etimologis, istilah maladministrasi berasal dari bahasa Latin,

yakni kata *mal/male/malum* yang berarti jahat, buruk, atau jelek, dan *administrare* yang berarti mengurus atau melayani. Dengan demikian, maladministrasi secara harfiah diartikan sebagai pelayanan atau pengurusan yang buruk.⁶⁵

Dalam hukum administrasi, maladministrasi merujuk pada perilaku atau tindakan aparatur penyelenggara pelayanan publik yang menyimpang, menyalahgunakan, atau melampaui wewenang yang dimilikinya, sehingga bertentangan dengan norma hukum, *asas umum* pemerintahan yang baik, atau nilai-nilai kepatutan.⁶⁶ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati memaknai maladministrasi sebagai bentuk penyimpangan perilaku administrasi yang menghasilkan pelayanan buruk akibat kelalaian atau penyalahgunaan wewenang.⁶⁷ Definisi ini sejalan dengan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, yang menyatakan bahwa maladministrasi meliputi perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain, kelalaian, atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat.

Dalam perspektif lain, K.C. Wheare menegaskan bahwa maladministrasi tidak hanya terkait dengan pelanggaran aturan formal, tetapi juga dengan tindakan administratif yang tidak adil, seperti diskriminasi atau penyalahgunaan kebijakan

⁶⁵ Philipus M. Hadjon dalam Khoirul Huda, *op. cit.*, hlm. 113-114

⁶⁶ Khoirul Huda, *op. cit.*, hlm. 116

⁶⁷ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, "*Maladministrasi Sebagai Dasar Penilaian Perilaku Administrasi (Maladministration as the Criteria of Review of Administrative Behaviour)*", Makalah disampaikan Dalam Seminar Non-Judicial Enforcement of Human Rights and Good Governance: The Ombudsman And The Human Rights Commissions in a Comparative Perspective, Kerjasama Universitas Airlangga – Universitas Utrecht, Surabaya 15-17 April 2004.

yang berdampak negatif pada masyarakat.⁶⁸ Gerald E. Caiden menambahkan bahwa maladministrasi sering kali dipengaruhi oleh bias atau pertimbangan tidak relevan, seperti favoritisme atau kolusi, yang berujung pada kerugian pelayanan publik.⁶⁹ Sejalan dengan pandangan tersebut, laporan Ombudsman Eropa tahun 1997, maladministrasi didefinisikan sebagai kegagalan badan publik untuk bertindak sesuai dengan aturan atau prinsip yang mengikatnya.⁷⁰ Hal ini mencakup berbagai perilaku, seperti penundaan pelayanan, penyimpangan prosedur, penyalahgunaan wewenang, diskriminasi, dan tindakan sewenang-wenang.

Mary Seneviratne lebih lanjut menjelaskan bahwa meskipun maladministrasi sering kali melibatkan kesalahan kecil, seperti kehilangan dokumen atau kesalahan perhitungan, dampaknya dapat signifikan jika tidak segera diperbaiki, terutama dalam konteks pengelolaan dana publik yang membutuhkan transparansi tinggi.⁷¹ Senada dengan pendapat tersebut, O. Hood Phillips dan Jackson menyoroti bahwa bias, lalai/alpa, tidak memperhatikan, lambat/menunda, tidak berwenang, tindakan yang bodoh/tidak layak, sesat, keji, sewenang-wenang dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat (*public service*).⁷²

Berdasarkan berbagai pandangan di atas, maladministrasi merupakan bentuk penyimpangan perilaku administrasi yang tidak hanya melanggar aturan formal, tetapi juga gagal memenuhi standar etika dan kepatutan sosial. Esensi dari berbagai definisi ini menegaskan bahwa maladministrasi dapat mencakup perilaku seperti

⁶⁸ K.C. Wheare dalam Khoirul Huda, *op.cit.*, hlm. 115

⁶⁹ Khoirul Huda, *op. cit.*, hlm. 114

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ Ridwan HR, *op. cit.*, hlm. 351

⁷² O. Hood Phillips and Jackson, *Constitutional and Adm Law*, 8 ed. (London: Sweet and Maxwell Ltd, 2001) hlm. 757.

penyalahgunaan wewenang, kelalaian, diskriminasi, dan tindakan sewenang-wenang, yang secara kolektif merugikan pelayanan publik. Maladministrasi tidak selalu berbentuk kesalahan besar bahkan tindakan kecil seperti penundaan, kehilangan dokumen, atau kesalahan administrasi dapat berdampak besar jika terjadi secara berulang atau dalam konteks kritis seperti pengelolaan dana publik. Selain itu, maladministrasi sering kali dipengaruhi oleh faktor bias, kolusi, atau kepentingan pribadi yang bertentangan dengan kepentingan masyarakat luas. Hal ini menunjukkan bahwa maladministrasi tidak hanya menjadi masalah teknis administratif, tetapi juga mencerminkan kelemahan tata kelola yang berdampak pada kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik.

Dalam pengelolaan keuangan desa, maladministrasi menjadi isu yang serius karena menyangkut dana publik yang dikelola secara langsung oleh aparatur desa. Berdasarkan analisis di atas, maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa dapat diidentifikasi melalui tindakan kepala desa atau perangkat desa yang tidak mematuhi asas legalitas, asas kepatutan, dan asas umum pemerintahan yang baik. Misalnya, tindakan seperti kelalaian dalam menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan, penyimpangan prosedur dalam pengadaan barang/jasa, atau penggunaan dana desa untuk tujuan yang tidak sesuai dengan kepentingan publik merupakan contoh nyata maladministrasi.

Ketidakpatuhan terhadap peraturan seperti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa tidak hanya mengindikasikan lemahnya tata

kelola, tetapi juga berpotensi menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil bagi masyarakat.

Secara keseluruhan, maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa adalah tindakan administratif yang menyimpang dari norma hukum dan etika pelayanan publik. Penyimpangan ini mencerminkan tata kelola yang buruk, yang tidak hanya merugikan masyarakat secara langsung, tetapi juga merusak kepercayaan terhadap pemerintahan desa. Oleh karena itu, kepala desa memiliki tanggung jawab besar untuk mencegah maladministrasi dan memastikan pengelolaan keuangan desa berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum, transparansi, dan tata kelola pemerintahan yang baik.

3.1.2. Jenis-jenis Maladministrasi dalam Pengelolaan Keuangan Desa

Sebagaimana telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, bahwa maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa merupakan bentuk penyimpangan perilaku administratif yang melibatkan tindakan atau keputusan aparatur desa yang tidak sesuai dengan norma hukum, asas pemerintahan yang baik, atau etika pelayanan publik. Tindakan ini dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis berdasarkan bentuk penyimpangannya, sebagai berikut:

1. Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang dapat diartikan sebagai tindakan pejabat publik yang melampaui batas kewenangan yang diberikan kepadanya atau menggunakan kewenangan tersebut untuk tujuan yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pada tingkat pemerintahan desa, penyalahgunaan wewenang terjadi ketika keputusan atau tindakan yang diambil tidak didasarkan pada asas legalitas atau

kepentingan masyarakat, tetapi justru mengarah pada keuntungan pribadi atau kelompok tertentu. Sebagai contoh, kepala desa yang menunjuk pihak ketiga secara langsung tanpa melalui proses yang transparan dan akuntabel melanggar ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018, yang mengatur prinsip akuntabilitas dan partisipasi dalam pengelolaan keuangan desa.

2) Kelalaian atau Pengabaian Kewajiban

Kelalaian atau pengabaian kewajiban dapat didefinisikan sebagai tindakan pejabat publik yang tidak memenuhi kewajiban hukum atau tugas administrasi yang telah diamanatkan kepadanya.⁷³ Pengabaian kewajiban hukum ini merupakan salah satu bentuk tindakan maladministrasi. Definisi ini sejalan dengan pandangan Aziz Syamsuddin bahwa tindakan maladministrasi merupakan perbuatan atau pengabaian kewajiban hukum oleh instansi dan/atau aparatur Negara yang melanggar asas umum pemerintahan yang baik dan/atau menimbulkan kerugian dan/atau ketidakadilan, termasuk apabila seseorang tidak diberikan pelayanan semestinya.⁷⁴ Hal ini juga merujuk pada laporan Ombudsman Republik Indonesia yang mengidentifikasi kelalaian sebagai pengabaian kewajiban hukum dalam pemberian pelayanan publik.⁷⁵ Dalam konteks kepala desa, hal ini mencakup kegagalan dalam menyusun laporan keuangan desa secara tepat waktu atau akurat, tidak mematuhi prosedur pelaporan yang telah ditetapkan, atau mengabaikan tanggung jawab lainnya yang berdampak pada tata kelola keuangan desa. Kelalaian ini sering kali merupakan akibat dari kurangnya pemahaman kepala desa terhadap

⁷³ Khoirul Huda, *op. cit.*, hlm. 124

⁷⁴ Aziz Syamsuddin dalam Suhendar, *op. cit.*, hlm.138.

⁷⁵ Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2023: Perkuat Kerjasama Perluas Pengawasan Pelayanan Publik, Jakarta, 2023, hlm.63

regulasi atau rendahnya komitmen terhadap prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Sebagaimana dijelaskan dalam Bab II, kepala desa memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban secara berkala, namun kenyataannya, banyak laporan tidak disusun dengan benar atau bahkan diabaikan, yang pada akhirnya merugikan keuangan desa dan kepercayaan masyarakat.

3) Penyimpangan Prosedur

Penyimpangan prosedur dapat didefinisikan sebagai tindakan yang tidak mematuhi langkah-langkah atau aturan formal yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Sunaryati Hartono mengidentifikasi penyimpangan prosedur sebagai salah satu bentuk maladministrasi yang mencerminkan pelanggaran terhadap asas legalitas dan tata kelola pemerintahan yang baik.⁷⁶ Hal ini juga didukung oleh pandangan K.C. Wheare yang menekankan bahwa pelanggaran prosedur dapat terjadi akibat kurangnya komitmen terhadap prosedur yang telah disusun secara formal, sehingga berdampak negatif pada kualitas pelayanan publik⁷⁷. Dalam konteks pengelolaan keuangan desa, penyimpangan prosedur mencakup tindakan yang melanggar tahapan administratif, seperti tidak melakukan musyawarah desa secara benar dalam menetapkan anggaran, tidak mematuhi tata cara pencairan dana, atau mengabaikan kewajiban pelaporan. Penyimpangan ini melanggar asas legalitas dan partisipasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018.

⁷⁶ Khoirul Huda, *op.cit.*, hlm. 127

⁷⁷ *Ibid.* hlm 115

4) Ketidaktransparanan

Ketidaktransparanan dapat didefinisikan sebagai kegagalan dalam memberikan akses informasi yang memadai kepada masyarakat terkait pengelolaan dana desa. Dalam pengelolaan keuangan desa, hal ini mencakup tindakan kepala desa yang tidak mempublikasikan laporan anggaran atau realisasi penggunaan dana, baik secara rutin maupun sesuai ketentuan. Philipus M. Hadjon menekankan bahwa keterbukaan/transparansi merupakan salah satu asas fundamental dalam tata kelola pemerintahan yang baik.⁷⁸ Ketidaktransparanan ini tidak hanya melanggar asas tersebut, tetapi juga membuka peluang bagi tindakan penyelewengan, seperti penggelapan dana atau proyek fiktif. Selain itu, tidak adanya transparansi berdampak langsung pada menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah desa, yang pada akhirnya dapat mengganggu stabilitas sosial dan akuntabilitas pemerintahan.

5) Diskriminasi dalam Pelayanan

Diskriminasi dalam pelayanan dapat didefinisikan sebagai tindakan pejabat publik yang memberikan perlakuan berbeda kepada individu atau kelompok tertentu berdasarkan kedekatan pribadi, kepentingan politik, atau alasan subjektif lainnya yang tidak relevan dengan asas kepatutan dan keadilan. Sunaryati Hartono menyebut diskriminasi sebagai bentuk maladministrasi yang mengabaikan prinsip keadilan dan kewajiban dalam pelayanan publik.⁷⁹ Dalam konteks kepala desa, diskriminasi ini dapat terjadi ketika pelayanan atau alokasi dana desa diberikan secara tidak adil, seperti mengutamakan pihak-pihak tertentu tanpa kriteria yang

⁷⁸ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 256

⁷⁹ Khoirul Huda, *op.cit.*, hlm. 124

jelas atau tanpa memperhatikan kebutuhan objektif masyarakat. Diskriminasi semacam ini melanggar asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*) dan berpotensi menimbulkan konflik sosial serta mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan kepala desa.

3.1.3 Ruang Lingkup Maladministrasi dalam Pengelolaan Keuangan Desa

Ruang lingkup maladministrasi mencakup seluruh proses pengelolaan keuangan desa yang terdiri dari lima tahapan utama: perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban. Setiap tahapan ini memiliki karakteristik dan persyaratan yang diatur dalam regulasi seperti UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Pelanggaran terhadap salah satu tahapan ini dapat dikategorikan sebagai bentuk maladministrasi karena mencerminkan pengabaian terhadap asas legalitas, transparansi, dan akuntabilitas.

Pada tahap perencanaan, musyawarah desa merupakan komponen utama yang diwajibkan untuk melibatkan masyarakat secara aktif dalam merumuskan prioritas penggunaan dana desa. Namun, sebagaimana diuraikan dalam Bab II, praktik di lapangan menunjukkan bahwa musyawarah desa sering kali hanya menjadi formalitas, tanpa partisipasi substantif dari masyarakat. Hal ini mengurangi legitimasi hasil perencanaan dan berpotensi menciptakan keputusan yang tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat.

Pada tahap pelaksanaan, penggunaan dana desa sering kali tidak sesuai dengan rencana anggaran yang telah disetujui. Kasus-kasus seperti alokasi dana untuk proyek fiktif atau kegiatan yang tidak relevan merupakan contoh nyata dari

penyimpangan ini. Pelanggaran ini tidak hanya menunjukkan kurangnya pengawasan tetapi juga melanggar asas akuntabilitas yang menjadi inti dari pengelolaan keuangan desa.

Penatausahaan dan pelaporan keuangan desa juga menjadi titik kritis dalam ruang lingkup maladministrasi. Penatausahaan yang tidak mematuhi prosedur formal, seperti pencatatan yang tidak akurat dan pengarsipan dokumen yang tidak memadai, mengakibatkan laporan keuangan menjadi sulit diverifikasi. Pelaporan yang tidak tepat waktu atau tidak sesuai dengan format yang ditentukan dalam regulasi memperbesar risiko terjadinya penyimpangan dan menghambat proses evaluasi.

Tahap pertanggungjawaban, yang seharusnya menjadi mekanisme transparansi dan akuntabilitas, sering kali dilakukan secara formalitas. Kepala desa sering kali gagal memberikan penjelasan rinci tentang penggunaan dana desa kepada masyarakat, yang pada akhirnya melemahkan kepercayaan publik terhadap tata kelola pemerintahan desa.

Dalam praktiknya, pelanggaran terhadap ruang lingkup ini menimbulkan berbagai konsekuensi negatif, seperti kerugian keuangan negara, penurunan kepercayaan masyarakat, dan melemahnya stabilitas sosial di tingkat desa. Sebagaimana dijelaskan dalam Bab II, perlunya penguatan regulasi dan pengawasan menjadi langkah strategis untuk mencegah tindakan maladministrasi di setiap tahapan pengelolaan keuangan desa. Pengawasan berbasis partisipasi masyarakat juga diusulkan sebagai solusi untuk memastikan kepatuhan terhadap asas tata kelola yang baik.

3.2 Unsur-unsur Maladministrasi dalam Pengelolaan Keuangan Desa

Unsur-unsur maladministrasi merupakan elemen yang menjadi dasar dalam mengidentifikasi dan menganalisis tindakan kepala desa yang melanggar norma hukum, asas pemerintahan yang baik, atau nilai kepatutan dalam pengelolaan keuangan desa. Pemahaman terhadap unsur-unsur ini membantu menjelaskan bagaimana suatu tindakan administratif dapat dikategorikan sebagai maladministrasi.

Dalam hukum administrasi negara, unsur-unsur maladministrasi dapat dibagi menjadi dua kategori utama⁸⁰: **unsur subjektif**, yang berfokus pada pelaku (kepala desa sebagai pejabat publik), dan **unsur objektif**, yang menyoroti tindakan atau keputusan yang dilakukan. Pembagian ini memberikan kerangka analisis yang sistematis untuk mengevaluasi tindakan kepala desa dalam pengelolaan keuangan desa.

3.2.1. Unsur Subjektif

Unsur subjektif dalam tindakan maladministrasi berkaitan dengan pelaku yang memiliki kewenangan administratif. Dalam hal ini, kepala desa merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam pengelolaan keuangan desa sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menegaskan bahwa kepala desa bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan desa. Selain itu, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa memberikan penjelasan rinci mengenai tugas

⁸⁰ Yusri Munaf, *op.cit.*, hlm. 23.

kepala desa dalam merencanakan, melaksanakan, dan mempertanggungjawabkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Dalam Dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), kewenangan administratif harus digunakan sesuai dengan tujuan pemberiannya.⁸¹ Penyalahgunaan kewenangan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu, tanpa mempertimbangkan asas kepatutan, merupakan bentuk maladministrasi yang melanggar norma hukum. Sebagai pejabat publik, kepala desa wajib menjalankan tugasnya berdasarkan asas legalitas, transparansi, dan akuntabilitas. Pelanggaran terhadap tanggung jawab ini, seperti menyalahgunakan dana desa untuk kepentingan pribadi atau tidak menyusun laporan keuangan secara tepat waktu, mencerminkan pelanggaran serius yang berdampak negatif pada kepercayaan masyarakat.

3.2.2. Unsur Objektif

Unsur objektif berfokus pada tindakan atau keputusan yang dilakukan oleh kepala desa. Tindakan tersebut dinilai berdasarkan norma hukum, prosedur administratif, dan dampaknya terhadap masyarakat. Pasal 1 angka 3 UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman mendefinisikan maladministrasi sebagai perilaku melawan hukum, melampaui kewenangan, atau pengabaian kewajiban hukum yang dilakukan oleh pejabat publik, termasuk kepala desa.

1. Perilaku Melawan Hukum:

⁸¹ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 252.

Tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, seperti penggunaan dana desa untuk proyek fiktif atau yang tidak diatur dalam APBDes, merupakan contoh perilaku melawan hukum.

2. Pelanggaran Prosedur:

Ketidakpatuhan terhadap prosedur formal, seperti tidak melakukan musyawarah desa dalam menetapkan anggaran atau mengabaikan pelaporan keuangan, mencerminkan pelanggaran terhadap asas legalitas.

3. Dampak Negatif terhadap Masyarakat:

Tindakan maladministrasi sering kali menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil bagi masyarakat. Misalnya, proyek yang tidak selesai tepat waktu atau pelayanan publik yang tidak sesuai standar.

4. Pelanggaran Asas Pemerintahan yang Baik:

Ketidakpatuhan terhadap asas-asas seperti legalitas, transparansi, dan akuntabilitas merupakan elemen utama dalam tindakan maladministrasi. Contohnya adalah ketidaktransparanan dalam penggunaan dana desa yang mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat.

Pemahaman terhadap unsur-unsur subjektif dan objektif dalam tindakan maladministrasi memberikan landasan yang kuat untuk menganalisis tindakan kepala desa dalam pengelolaan keuangan desa. Unsur subjektif menyoroti tanggung jawab dan niat pelaku, sedangkan unsur objektif fokus pada dampak dan ketidakpatuhan terhadap norma hukum. Analisis ini penting untuk memastikan tata kelola keuangan desa berjalan sesuai dengan prinsip hukum administrasi negara.

3.3. Analisis Yuridis: Maladministrasi yang Memenuhi Unsur Tindak Pidana Korupsi

Maladministrasi tidak hanya berdampak pada buruknya tata kelola pemerintahan, tetapi juga sering menjadi pintu masuk bagi tindak pidana korupsi. Ketika tindakan maladministrasi seperti penyalahgunaan wewenang, pelanggaran prosedur, atau kelalaian memenuhi unsur perbuatan melawan hukum, kerugian negara, dan niat memperkaya diri sendiri atau orang lain, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Hubungan ini menjadi penting untuk dianalisis secara yuridis untuk memahami bagaimana tindakan administratif yang salah dapat memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 juncto UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pendekatan yuridis dalam sub-bab ini bertujuan untuk mengidentifikasi elemen-elemen maladministrasi yang berkembang menjadi tindak pidana korupsi. Dengan memanfaatkan kerangka hukum administrasi negara dan hukum pidana, pembahasan ini akan memberikan pemahaman tentang bagaimana pengawasan dan regulasi dapat diperkuat untuk mencegah eskalasi tindakan maladministrasi menjadi tindak pidana korupsi.

3.3.1 Hubungan Maladministrasi dengan Tindak Pidana Korupsi

Maladministrasi merupakan tindakan administratif yang tidak sesuai dengan asas pemerintahan yang baik, seperti legalitas, transparansi, dan akuntabilitas. Dalam pengelolaan keuangan desa, tindakan maladministrasi sering kali berkembang menjadi tindak pidana korupsi ketika disertai dengan niat memperkaya diri sendiri atau pihak lain serta menimbulkan kerugian keuangan negara.

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) adalah bentuk maladministrasi yang umum terjadi dalam pemerintahan.⁸² Penyalahgunaan ini terjadi ketika pejabat publik menggunakan kewenangan untuk tujuan yang bertentangan dengan kepentingan masyarakat atau hukum yang berlaku. Dalam konteks kepala desa, hal ini dapat terwujud dalam bentuk penggunaan dana desa untuk proyek fiktif atau pelaksanaan program yang tidak sesuai dengan APBDes. Pendekatan ini relevan untuk memahami akar hubungan antara maladministrasi dan tindak pidana korupsi.

Dari sudut pandang hukum pidana, dua elemen utama yaitu *actus reus* dan *mens rea* menjadi dasar untuk menentukan apakah tindakan maladministrasi memenuhi kriteria tindak pidana korupsi. Hal ini sesuai dengan adagium "*actus non facit reum nisi men sit rea*" (*an act does not make a person guilty, unless the mind is legally blameworthy*) secara singkat yang berarti, untuk menentukan suatu perbuatan yang dilakukan seseorang bukanlah merupakan tindak pidana kecuali atas dasar niat yang jahat. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Curzon, "*the maxim draw attention two essential element of crime: the physical element (actus reus) and the mental element (mens rea)*".⁸³

Menurut Kukun Abdul Syakur Munawar dalam artikelnya, "Pembuktian Unsur Niat Dikaitkan dengan Unsur *Mens Rea* dalam Tindak Pidana Korupsi", unsur *actus reus* harus didahulukan dalam pembuktian. Setelah terbukti adanya

⁸² Odie Faiz Guslan, *Tinjauan Yuridis Mengenai Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Cendekia Hukum: Vol. 4, No 1, September 2018, hlm.18

⁸³ Odie Faiz Guslan, *Tinjauan Yuridis Mengenai Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi dengan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Cendekia Hukum: Vol. 4, No 1, September 2018.

perbuatan pidana sesuai rumusan undang-undang, barulah diselidiki sikap batin pelaku atau unsur *mens rea*. Dengan demikian, unsur perbuatan pidana harus didahulukan, dan jika terbukti, barulah mempertimbangkan kesalahan terdakwa sebagai unsur pertanggungjawaban pidana.⁸⁴

Actus reus merujuk pada tindakan nyata yang melanggar hukum dan menyebabkan kerugian negara. Dalam konteks maladministrasi keuangan desa, hal ini melibatkan pengalihan dana desa tanpa dasar hukum, pelaksanaan program tanpa persetujuan musyawarah desa, atau pengadaan barang dan jasa yang tidak sesuai spesifikasi. *Actus reus* dalam tindak pidana korupsi harus memiliki hubungan kausal yang jelas dengan dampak yang ditimbulkannya, seperti kerugian keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Sebaliknya, *mens rea* mengacu pada niat atau kesengajaan pelaku dalam melakukan tindakan maladministrasi, seperti kepala desa yang dengan sengaja memanipulasi laporan keuangan untuk menyembunyikan penggunaan dana desa yang tidak sesuai dengan peraturan. Niat ini mencerminkan kesadaran pelaku untuk melanggar asas legalitas dan transparansi demi keuntungan pribadi atau kelompok tertentu.

Pasal 2 dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menegaskan

⁸⁴ Kukun Abdul Syakur Munawar, *Pembuktian Unsur Niat Dikaitkan Dengan Unsur Mens Rea Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Ilmiah Galuh Justisi, Vol 3, No 2, 2015.

bahwa tindakan yang memenuhi unsur perbuatan melawan hukum, kerugian keuangan negara, dan niat memperkaya diri sendiri atau orang lain dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Hal ini relevan dalam konteks pengelolaan keuangan desa, di mana tindakan maladministrasi sering kali melibatkan pelanggaran prosedur atau penyimpangan kewenangan yang mengarah pada korupsi. Misalnya, pengadaan barang dan jasa yang tidak sesuai spesifikasi, dilaksanakan tanpa mekanisme yang benar, atau bahkan dibuat fiktif, dapat memenuhi ketiga unsur tersebut. Pendekatan ini menggarisbawahi pentingnya integritas administratif dan penerapan asas legalitas sebagai langkah pencegahan terhadap korupsi yang berawal dari maladministrasi.

Laporan Ombudsman RI menunjukkan bahwa maladministrasi, seperti pelanggaran prosedur atau kelalaian dalam pengawasan, sering kali menjadi pemicu tindak pidana korupsi. Sebagai contoh, kelalaian kepala desa dalam menyusun laporan pertanggungjawaban dapat menciptakan peluang bagi penyalahgunaan dana desa yang pada akhirnya menimbulkan kerugian negara.

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa hubungan antara maladministrasi dan tindak pidana korupsi sangat erat. Maladministrasi bukan hanya masalah administratif, tetapi juga dapat memiliki konsekuensi hukum pidana yang serius. Tindakan maladministrasi dapat dikategorikan tindak pidana korupsi jika tindakan maladministrasi itu memenuhi unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sedangkan jika ditinjau dari perpektif pertanggungjawaban

hukumnya, tindakan maladministrasi yang memnuhi unsur tindak pidana korupsi tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban pidana jika terdapat unsur *mens rea*.

3.3.2 Unsur-unsur Maladministrasi yang Memenuhi Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi merupakan salah satu kejahatan luar biasa yang tidak hanya berdampak pada kerugian keuangan negara, tetapi juga melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Pasal 2 dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) menetapkan unsur-unsur utama yang harus terpenuhi dalam tindak pidana korupsi, yaitu perbuatan melawan hukum, kerugian keuangan negara, memperkaya diri sendiri atau orang lain, serta penyalahgunaan kewenangan.

1. Unsur Perbuatan Melawan Hukum

Unsur perbuatan melawan hukum dalam tindak pidana korupsi merupakan elemen yang krusial, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Menurut Philipus M. Hadjon, unsur ini melibatkan tanggung jawab hukum yang mencakup aspek jabatan dan pribadi. Tanggung jawab jabatan terkait dengan pelaksanaan kewenangan berdasarkan asas legalitas, sedangkan tanggung jawab pribadi berhubungan dengan tindakan tercela yang melanggar norma sosial dan keadilan masyarakat.⁸⁵

Dalam bahasan UU Tipikor, perbuatan melawan hukum mencakup dua dimensi: melawan hukum dalam arti formil dan materiil. Melawan hukum formil

⁸⁵ Abdul Latif, Tafsir Hakim Terhadap Unsur Melawan Hukum Pasca Putusan MK Atas Pengujian UU TIPIKOR, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010.

merujuk pada pelanggaran hukum tertulis, sementara melawan hukum materiil mencakup tindakan yang bertentangan dengan norma sosial atau rasa keadilan, meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan.⁸⁶

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa unsur "melawan hukum" dalam Pasal 2 ayat (1) mencakup perbuatan yang memenuhi syarat formil maupun materiil. Namun, penjelasan mengenai melawan hukum dalam arti materiil telah dinyatakan tidak mengikat secara hukum karena dianggap bertentangan dengan prinsip kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.⁸⁷ Oleh karena itu, dalam praktiknya, penegak hukum cenderung menggunakan pendekatan formil untuk memastikan kepastian hukum dalam kasus korupsi.

P.A.F. Lamintang menjelaskan bahwa tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 ayat (1) merupakan delik formil, di mana tindak pidana dianggap selesai ketika unsur-unsur perbuatannya terpenuhi, tanpa memerlukan adanya akibat kerugian negara yang nyata.⁸⁸ Pendekatan ini menekankan bahwa setiap pelanggaran hukum administratif, seperti penyalahgunaan wewenang atau manipulasi laporan keuangan, dapat memenuhi unsur melawan hukum jika dilakukan dengan sengaja.

Pada pengelolaan keuangan desa, unsur melawan hukum sering kali ditemukan pada tindakan kepala desa yang melanggar asas legalitas dan transparansi, seperti pengalihan dana tanpa dasar hukum atau pelaksanaan proyek fiktif. Tindakan semacam ini tidak hanya melanggar aturan administrasi, tetapi juga

⁸⁶ *Ibid*

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ *Ibid*

mencerminkan perilaku yang tidak sesuai dengan norma sosial dan moral masyarakat.

Analisis terhadap unsur melawan hukum menunjukkan bahwa penguatan pengawasan internal dan penerapan asas pemerintahan yang baik menjadi langkah strategis untuk mencegah tindakan maladministrasi berkembang menjadi tindak pidana korupsi.

2. Unsur Kerugian Keuangan Negara

Kerugian keuangan negara merupakan elemen utama dalam tindak pidana korupsi yang sering kali bermula dari tindakan maladministrasi. Pasal 2 dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 juncto UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa kerugian negara terjadi ketika tindakan melawan hukum menyebabkan hilangnya aset negara atau penggunaan anggaran yang tidak sesuai peruntukannya. Kerugian keuangan negara berarti mengurangi atau mengganggu keuangan negara atau perekonomian negara, sebagaimana diuraikan oleh Atmadja.⁸⁹ Keuangan negara mencakup seluruh kekayaan negara, termasuk keuangan yang dikelola oleh pemerintah daerah, BUMN, BUMD, maupun lembaga-lembaga yang menggunakan APBN atau APBD.⁹⁰

⁸⁹ Atmadja dalam Dewi Kania Sugiharti dan Ajie Ramdan, *Menyongsong Desa Bebas Korupsi Melalui Pengelolaan Keuangan Desa Terpadu*, Pandecta Research Law Journal Vol 14 No 1 (2019).

⁹⁰ Ginting dalam Dewi Kania Sugiharti dan Ajie Ramdan, *Menyongsong Desa Bebas Korupsi Melalui Pengelolaan Keuangan Desa Terpadu*, Pandecta Research Law Journal Vol 14 No 1 (2019).

Kerugian keuangan desa, sebagai bagian dari keuangan negara, memiliki hubungan langsung dengan kerugian negara dalam konteks pengelolaan anggaran publik.⁹¹ Ketika kepala desa melakukan tindakan maladministrasi, seperti penyalahgunaan dana desa untuk kepentingan pribadi atau pengadaan barang yang tidak sesuai spesifikasi, hal tersebut menyebabkan kerugian finansial yang juga dianggap sebagai kerugian negara. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, kerugian negara harus bersifat nyata (*actual loss*) dan dapat dihitung berdasarkan audit atau laporan resmi lembaga yang berwenang. Berdasarkan analisis tersebut, setiap penggunaan dana desa harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan regulasi keuangan negara, sebagaimana diatur dalam UU Keuangan Negara. Dengan demikian, kerugian keuangan desa dapat dikategorikan sebagai kerugian negara apabila terjadi pelanggaran terhadap prinsip legalitas dan akuntabilitas.

3. Unsur Memperkaya/Menguntungkan Diri Sendiri atau Orang Lain

Unsur memperkaya/menguntungkan diri sendiri atau orang lain merupakan salah satu elemen dalam tindak pidana korupsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Pasal ini menyatakan bahwa setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan

⁹¹ Dewi Kania Sugiharti dan Ajie Ramdan, *Menyongsong Desa Bebas Korupsi Melalui Pengelolaan Keuangan Desa Terpadu*, Pandecta Research Law Journal Vol 14 No 1 (2019).

yang memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi, yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dapat dipidana.

Menurut pembahasan dalam kajian Tamala Sari Martha Prakoso, unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain dapat dianalisis dari dua dimensi yang sering digunakan dalam penilaian hukum:⁹²

Pertama, Dimensi Objektif, hal ini merujuk pada fakta-fakta yang menunjukkan adanya penambahan kekayaan secara materiil yang berasal dari keuangan negara. Penekanan diberikan pada bukti adanya perpindahan kekayaan dari keuangan negara ke pihak tertentu tanpa mempersoalkan besar kecilnya nominal.

Kedua, Dimensi Subjektif, mengacu pada niat, maksud, atau tujuan pelaku yang bersifat menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara materiil maupun nonmateriil. Hal ini dapat mencakup keuntungan berupa jabatan, fasilitas, atau jasa yang tidak bersifat langsung ekonomis.

Pada pengelolaan keuangan desa, tindakan seperti pengalihan dana desa untuk proyek fiktif atau pemberian kontrak kepada pihak tertentu tanpa mekanisme yang transparan sering kali memenuhi unsur memperkaya diri sendiri. Sebagai contoh, kepala desa yang menggunakan dana desa untuk kepentingan pribadi, seperti membeli aset yang tidak tercatat dalam laporan anggaran, telah melanggar

⁹² Tamala Sari Martha Prakoso, *Pemenuhan Unsur Memperkaya Diri Sendiri Atau Orang Lain Atau Korporasi Dalam Pasal 2 UU Nomor 31 Tahun 1999 Dan Unsur Menguntungkan Diri Sendiri Atau Orang Lain Atau Korporasi Dalam Pasal 3 Uu Nomor 31 Tahun 1999 Pada Putusan Hakim Perkara Tindak Pidana Korupsi (Studi Putusan Nomor 238/PID.B/2009/PN.KRAY JO.NOMOR 373/PID.B 2010/PT SMG JO. NOMOR:167K/PID.SUS/2011 di Pengadilan Negeri Karanganyar)*, Recidive Volume 3 No. 1 Januari- April 2014.

asas legalitas dan akuntabilitas. Hal ini tidak hanya menimbulkan kerugian negara tetapi juga memenuhi unsur memperkaya diri sendiri. Analisis ini menunjukkan bahwa maladministrasi, ketika dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok, dapat memenuhi unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain dalam tindak pidana korupsi.

4. Unsur Penyalahgunaan Kewenangan

Penyalahgunaan kewenangan merupakan salah satu unsur utama dalam tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Pasal ini mengatur bahwa setiap orang yang menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada pada dirinya karena jabatan atau kedudukan untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi dengan cara yang melawan hukum, dan mengakibatkan kerugian negara, dapat dipidana.

Menurut Indriyanto Seno Adji⁹³, penyalahgunaan kewenangan atau *detournement de pouvoir* dalam hukum administrasi adalah tindakan pejabat yang menggunakan kekuasaan untuk tujuan yang tidak sesuai dengan maksud pemberian kewenangan tersebut. Penyalahgunaan ini dapat berbentuk:

1. Pelampauan kewenangan
2. Penyimpangan tujuan
3. Pelanggaran prosedur

⁹³ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, CV. Diadit Media, Jakarta, 2006, hlm.1.

Dalam praktik hukum, terdapat perbedaan penting antara penyalahgunaan kewenangan dan pelanggaran prosedur. Sjachran Basah menjelaskan bahwa penyalahgunaan kewenangan dapat terjadi baik dalam kewenangan terikat maupun kewenangan bebas (*freies ermessen*). Pada kewenangan terikat, tolok ukurnya adalah asas legalitas, sementara pada kewenangan bebas, ukurannya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik seperti kepentingan umum, transparansi, dan akuntabilitas.⁹⁴

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan panduan eksplisit tentang larangan penyalahgunaan kewenangan yang mencakup:

1. Larangan melampaui wewenang: Tindakan di luar batas waktu atau wilayah kewenangan.
2. Larangan mencampuradukkan wewenang: Tindakan di luar cakupan bidang kewenangan yang diberikan.
3. Larangan bertindak sewenang-wenang: Tindakan tanpa dasar kewenangan yang jelas.

Unsur penyalahgunaan kewenangan harus dipandang sebagai bagian integral dari evaluasi tindakan maladministrasi yang berpotensi merugikan negara. Penyalahgunaan kewenangan dapat masuk ke dalam tindak pidana korupsi jika memenuhi unsur yang diatur dalam Pasal 3 UU Tipikor, yaitu:

⁹⁴ Sjachran Basah dalam Bram Mohammad Yasser, Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi, *Soumatra Law Review* (<http://ejournal.kopertis10.or.id/index.php/soumlaw>) Volume 2, Nomor 1, 2019

1. Adanya Unsur Melawan Hukum: Penyalahgunaan wewenang dilakukan dengan cara yang melanggar hukum, baik formal (peraturan tertulis) maupun materiil (asas-asas umum pemerintahan yang baik seperti keadilan dan kepatutan). Contoh: penggunaan dana desa untuk proyek fiktif.
2. Tujuan untuk Menguntungkan Diri Sendiri atau Orang Lain: Tindakan tersebut dilakukan untuk memperoleh keuntungan pribadi, kelompok, atau korporasi. Contoh: kepala desa yang menunjuk rekanan tertentu tanpa mekanisme yang sah untuk mendapatkan imbalan.
3. Adanya Kerugian Keuangan Negara: Penyalahgunaan kewenangan menyebabkan hilangnya aset negara atau pengeluaran dana publik yang tidak sesuai peruntukan. Contoh: pembayaran proyek desa yang tidak terealisasi.

Berdasarkan pembahasan sebelumnya telah dijelaskan bahwa penyalahgunaan kewenangan yang memenuhi unsur korupsi selalu melibatkan unsur kesengajaan (*mens rea*) untuk memperoleh keuntungan pribadi atau merugikan negara. Elemen ini menjadi pembeda utama antara korupsi dan pelanggaran administrasi.

Tidak semua penyalahgunaan kewenangan masuk ke dalam kategori tindak pidana korupsi. Beberapa tindakan hanya dianggap sebagai pelanggaran administrasi jika memenuhi kriteria berikut:

1. Tidak Menimbulkan Kerugian Negara: Penyalahgunaan kewenangan yang hanya melibatkan pelanggaran prosedur atau tata cara administrasi tanpa adanya kerugian keuangan negara.

2. Tidak Ada Tujuan Memperkaya Diri Sendiri atau Orang Lain: Tindakan dilakukan tanpa niat atau keuntungan pribadi. Contoh: kepala desa yang salah menerapkan prioritas penggunaan dana desa tetapi tidak memperoleh keuntungan finansial.
3. Dapat Dikoreksi Melalui Mekanisme Administrasi: Pelanggaran dapat diperbaiki atau diselesaikan melalui mekanisme pengawasan internal atau penegakan aturan administrasi, seperti pengembalian dana yang digunakan secara tidak sah.

Penyalahgunaan kewenangan dalam konteks administrasi hanya mencerminkan kesalahan prosedural atau kelalaian pejabat tanpa adanya niat jahat (*mens rea*) atau kerugian nyata terhadap negara.

3.4. Studi Kasus Maladministrasi yang Berujung pada Tindak Pidana Korupsi

Pembahasan sub-bab ini bertujuan untuk memberikan gambaran konkret tentang bagaimana tindakan maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa dapat berkembang menjadi tindak pidana korupsi. Kasus yang digunakan dalam pembahasan ini didasarkan pada Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 12/Pid.Sus-TPK/2023/PN SBY, yang membahas tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh seorang kepala desa melalui penyalahgunaan Dana Desa dan Bantuan Keuangan Khusus (BKK).

Kasus ini dipilih karena relevansi langsungnya dengan fokus penelitian, yaitu maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa. Data dalam putusan ini mencakup deskripsi tindakan maladministrasi, unsur tindak pidana korupsi yang terpenuhi, serta analisis yuridis yang digunakan oleh hakim dalam memutuskan

perkara. Dengan analisis ini, sub-bab ini diharapkan dapat memberikan wawasan tentang hubungan antara maladministrasi dan korupsi, sekaligus menjadi bahan pembelajaran untuk meningkatkan tata kelola keuangan desa.

3.4.1 Gambaran Kasus Maladministrasi dalam Kasus Korupsi

Kasus tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Kepala Desa Deling, Kecamatan Sekar, Kabupaten Bojonegoro, merupakan contoh konkret bagaimana tindakan maladministrasi dapat berkembang menjadi tindak pidana korupsi. Berdasarkan fakta yang terungkap dalam Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 12/Pid.Sus-TPK/2023/PN SBY, kejadian bermula pada Maret 2021 ketika Kepala Desa Deling bersama dengan Sekretaris Desa, Ratemi, mulai mengelola Dana Desa dan Bantuan Keuangan Khusus (BKK). Dalam kurun waktu Maret hingga Desember 2021, keduanya menyusun dokumen anggaran dan laporan keuangan yang sebagian besar bersifat fiktif untuk mencairkan dana secara tidak sah. Dana yang seharusnya digunakan untuk pembangunan infrastruktur, seperti jalan rigid dan jembatan plat beton, dialihkan untuk kepentingan pribadi dan pihak tertentu tanpa ada realisasi proyek di lapangan.

Modus operandi yang dilakukan oleh Kepala Desa Deling mencakup manipulasi administrasi keuangan desa melalui penyusunan dokumen anggaran palsu, pelaporan hasil kerja yang tidak sesuai fakta, dan pengalihan dana tanpa melalui mekanisme musyawarah desa yang sah. Selain itu, proses pengelolaan Dana Desa juga dilakukan tanpa memperhatikan prinsip transparansi dan akuntabilitas sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Pelanggaran ini menunjukkan adanya

pengabaian terhadap asas-asas profesionalitas yang seharusnya menjadi pedoman dalam tata kelola keuangan desa.

Hasil audit yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menunjukkan bahwa tindakan maladministrasi ini menyebabkan kerugian negara sebesar Rp480.507.351,71. Angka ini dihitung berdasarkan selisih antara jumlah dana yang dicairkan dan realisasi proyek yang tidak dilaksanakan. Fakta hukum juga menunjukkan bahwa dokumen-dokumen keuangan desa, seperti laporan anggaran dan bukti pembayaran, tidak dapat dipertanggungjawabkan secara sah. Selain itu, keterangan saksi dan hasil investigasi Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) memperkuat temuan adanya penyalahgunaan wewenang oleh Kepala Desa.

Dalam putusannya, hakim menyatakan bahwa tindakan Kepala Desa Deling memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hakim menilai bahwa perbuatan tersebut dilakukan secara melawan hukum dengan memperkaya diri sendiri dan pihak lain, sehingga menyebabkan kerugian negara. Hukuman yang dijatuhkan berupa pidana penjara selama 7 tahun 6 bulan, denda sebesar Rp200 juta subsidi 6 bulan kurungan, serta kewajiban mengganti kerugian negara sebesar Rp480.507.351,71.

Kasus ini menunjukkan relevansi antara tindakan maladministrasi dengan tindak pidana korupsi, di mana pelanggaran prosedur administratif menjadi pintu masuk bagi penyalahgunaan wewenang dan penggelapan dana. Gambaran kasus ini

memberikan pemahaman komprehensif tentang pentingnya tata kelola keuangan desa yang berbasis pada prinsip transparansi, akuntabilitas, dan profesionalitas.

3.4.2 Analisis Yuridis Kasus Maladministrasi

Hakim dalam kasus ini menyatakan bahwa unsur-unsur dalam dakwaan subsidair berdasarkan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah terpenuhi. Dalam pertimbangannya, hakim menegaskan bahwa unsur *setiap orang* telah terpenuhi, karena terdakwa sebagai Kepala Desa Deling, adalah subjek hukum yang bertanggung jawab atas pengelolaan Dana Desa. Jabatan ini memberikan kewenangan administratif yang diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018, dengan tuntutan untuk menjalankan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam tata kelola keuangan desa. Dengan menyalahgunakan jabatan tersebut untuk melakukan penyimpangan, terdakwa melanggar tanggung jawab hukum dan moral yang melekat pada posisinya.

Unsur *menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana* juga terbukti. Fakta persidangan menunjukkan bahwa terdakwa melakukan manipulasi dokumen anggaran, pengalihan dana tanpa musyawarah desa, dan penggunaan dana untuk kepentingan pribadi. Penyalahgunaan ini dilakukan dengan tujuan untuk menghindari pengawasan yang sah. Hakim menilai bahwa tindakan tersebut adalah pelanggaran prinsip *good governance*, khususnya transparansi, akuntabilitas, dan kepatuhan terhadap prosedur hukum yang berlaku.

Unsur *menguntungkan diri sendiri atau orang lain* juga dapat dibuktikan berdasarkan fakta persidangan. Manipulasi yang dilakukan terdakwa memberikan

keuntungan material bagi dirinya sendiri maupun pihak-pihak lain yang terlibat. Bukti audit dan keterangan saksi mengungkap bahwa keuntungan ini dicapai melalui pengelolaan dana yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Selain itu, unsur *merugikan keuangan negara* juga terpenuhi, dengan kerugian mencapai Rp480.507.351,71 sebagaimana diungkap dalam hasil audit. Kerugian ini tidak hanya berdampak pada stabilitas keuangan desa tetapi juga menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap tata kelola pemerintahan desa.

Hakim menolak dakwaan primair yang didasarkan pada Pasal 2 Ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 dengan alasan bahwa unsur *melawan hukum* tidak terbukti secara eksplisit. Namun, hakim menegaskan bahwa penyalahgunaan kewenangan, sebagai bentuk spesifik dari *melawan hukum*, telah diatur secara eksplisit dalam Pasal 3. Dengan menerapkan asas *lex specialis derogat legi generali*, hakim menyatakan bahwa Pasal 3 yang lebih spesifik lebih relevan untuk diterapkan. Hakim juga mengacu pada doktrin yang menyatakan bahwa unsur *melawan hukum* dalam Pasal 3 bersifat inheren, sehingga tidak perlu dibuktikan secara terpisah. Penyalahgunaan kewenangan itu sendiri sudah cukup untuk memenuhi unsur *melawan hukum* dalam Pasal 3.

Dalam putusan ini, tindakan-tindakan maladministrasi yang dilakukan terdakwa menjadi bagian integral dari fakta hukum yang mendukung pembuktian tindak pidana korupsi. Manipulasi dokumen keuangan desa, pengalihan dana tanpa musyawarah desa, dan kelalaian dalam pelaporan keuangan adalah bentuk-bentuk maladministrasi yang berperan sebagai katalis bagi tindak pidana korupsi. Ketidaktransparanan dalam pengelolaan Dana Desa menciptakan celah yang

memungkinkan penyalahgunaan wewenang, serta melemahkan sistem pengawasan yang dapat mendeteksi penyimpangan sejak dini.

Meskipun tidak disebutkan secara eksplisit dalam putusan, analisis ini menunjukkan bahwa pencegahan maladministrasi merupakan langkah penting dalam mengurangi risiko terjadinya tindak pidana korupsi. Dengan meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan dalam tata kelola pemerintahan desa, peluang terjadinya penyimpangan dapat diminimalkan. Kasus ini memberikan preseden penting dalam menegaskan perlunya reformasi sistem pengelolaan keuangan desa untuk memastikan perlindungan terhadap keuangan publik dan mencegah penyalahgunaan kewenangan administratif.

Putusan ini juga menjadi bukti bahwa tindakan penyalahgunaan kewenangan administratif tidak hanya berdampak pada kerugian negara, tetapi juga berpotensi merusak kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dalam konteks ini, tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi kunci dalam membangun integritas dan mencegah korupsi di tingkat desa. Dengan demikian, perlindungan keuangan desa hanya dapat dicapai melalui penguatan prinsip-prinsip tata kelola yang berlandaskan pada hukum dan etika publik.

3.5. Pertanggungjawaban hukum Kepala Desa atas Tindakan Maladministrasi

Pembahasan sebelumnya telah menunjukkan bagaimana tindakan maladministrasi oleh kepala desa dapat memenuhi unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Temuan tersebut menegaskan bahwa tindakan kepala desa yang melanggar asas legalitas, transparansi, dan akuntabilitas tidak hanya mencederai tata kelola pemerintahan

desa, tetapi juga berimplikasi serius pada tanggung jawab hukum kepala desa sebagai pejabat publik dan individu.

Dalam perspektif hukum, tanggung jawab kepala desa dapat dibedakan menjadi tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berhubungan dengan pelaksanaan kewenangan kepala desa sebagai organ pemerintah yang diatur oleh hukum administrasi negara. Sementara itu, tanggung jawab pribadi muncul ketika tindakan kepala desa melampaui kewenangan jabatan atau bertentangan dengan norma hukum, sehingga menimbulkan kerugian bagi masyarakat atau negara. Sub-bab ini akan menguraikan tanggung jawab kepala desa dalam perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana, termasuk sanksi administratif dan pidana yang relevan, sebagai bentuk akuntabilitas hukum terhadap tindakan maladministrasi.

3.5.1 Tanggung Jawab Jabatan dan Pribadi Kepala Desa dalam Hukum Administrasi Negara

Dalam perspektif hukum administrasi negara, tanggung jawab kepala desa dapat dibedakan menjadi tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan kepala desa sebagai organ pemerintah yang diatur oleh hukum publik. Sebagaimana dijelaskan oleh P. Nicolai, organ pemerintahan seperti jabatan hanya dapat berfungsi melalui perantaraan pejabatnya, yang menjalankan fungsi organ tersebut atas nama badan hukum publik⁹⁵. Dalam konteks kepala desa, tanggung jawab

⁹⁵ Suhendar, *op.cit.*, hlm. 124.

jabatan meliputi kewajiban menjalankan fungsi pemerintahan sesuai dengan Pasal 26 ayat (4) UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, termasuk pengelolaan keuangan desa berdasarkan prinsip legalitas, transparansi, dan akuntabilitas. Sebagaimana diuraikan dalam Sub-bab 3.3, pelanggaran terhadap asas-asas ini sering kali menjadi awal terjadinya maladministrasi yang dapat memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi.

Tanggung jawab jabatan kepala desa juga mencakup pelaksanaan tugas yang sah secara hukum, yang parameter keabsahannya diukur melalui asas legalitas. Pelanggaran tanggung jawab jabatan, seperti tidak menyampaikan laporan penyelenggaraan keuangan desa kepada Bupati/Walikota sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 27 UU Desa, dapat dikenai sanksi administratif. Pasal 28 dan Pasal 30 UU Desa mengatur bahwa sanksi administratif dapat berupa teguran, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian tetap. Hal ini sejalan dengan pembahasan di Sub-bab 3.4, yang menunjukkan bahwa pelanggaran kewajiban administratif sering kali berkorelasi dengan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.

Tanggung jawab pribadi, di sisi lain, muncul ketika kepala desa bertindak di luar kewenangan jabatan atau menyalahgunakan jabatan untuk kepentingan pribadi. Dalam hukum administrasi negara, tindakan seperti ini dikategorikan sebagai kesalahan pribadi (*faute personnelle*), bukan kesalahan jabatan (*faute de service*). Dalam bukunya, Khoirul Huda menegaskan bahwa tanggung jawab pribadi terkait erat dengan pelanggaran norma perilaku pejabat, termasuk tindakan maladministrasi seperti penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) atau tindakan

sewenang-wenang (*willekeur*).⁹⁶ Sebagaimana diuraikan dalam Sub-bab 3.4, tindakan penyalahgunaan dana desa untuk kepentingan pribadi tanpa dasar hukum mencerminkan pelanggaran yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga dapat menimbulkan tanggung jawab hukum lainnya.

Maladministrasi dalam pelaksanaan tugas kepala desa sering kali menjadi parameter pemisahan tanggung jawab jabatan dan pribadi. Menurut Tatiek Sri Djatmiati, maladministrasi dapat mencakup penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan tindakan sewenang-wenang, yang secara langsung menunjukkan adanya pelanggaran norma hukum dan perilaku aparatur pemerintah.⁹⁷ Penyalahgunaan wewenang ini terjadi ketika kepala desa menggunakan kekuasaannya untuk tujuan yang tidak sesuai dengan maksud pemberian wewenang tersebut, sementara tindakan sewenang-wenang diuji melalui asas rasionalitas dan kepatutan (*redelijk*).⁹⁸ Sebagaimana dijelaskan dalam Sub-bab 3.3, parameter ini juga digunakan untuk menentukan apakah tindakan tersebut memenuhi unsur tindak pidana korupsi.

Sebagai upaya pencegahan, hukum administrasi negara menyediakan norma perilaku pejabat publik yang dikenal sebagai *gedragsnorm*.⁹⁹ Norma ini mencakup prinsip-prinsip etika, kehati-hatian, dan kewajiban untuk melindungi hak-hak masyarakat. *Gedragsnorm* digunakan untuk menilai tanggung jawab pribadi pejabat dalam menjalankan tugasnya, terutama ketika terjadi tindakan

⁹⁶ Khoirul Huda, *op. cit.*, hlm.389

⁹⁷ Suhendar, *op.cit.*, hlm. 127.

⁹⁸ Ridwan HR., *op.cit.*, 185.

⁹⁹ Khoirul Huda, *op. cit.*, hlm.387

maladministrasi, seperti penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) atau tindakan sewenang-wenang (*willekeur*).

Pembagian tanggung jawab jabatan dan pribadi ini menjadi dasar penting dalam menjaga integritas kepala desa sebagai pejabat publik sekaligus individu. Tanggung jawab jabatan lebih berfokus pada legalitas tindakan pemerintahan, sedangkan tanggung jawab pribadi mencerminkan aspek perilaku individu pejabat. Dengan adanya *gedragsnorm*, hukum administrasi negara memastikan bahwa tindakan kepala desa dapat dievaluasi secara adil sesuai dengan prinsip-prinsip akuntabilitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

3.5.2 Tanggung Jawab Jabatan dan Pribadi Kepala Desa dalam Hukum Pidana

Dalam perspektif hukum pidana, tanggung jawab kepala desa atas tindakan maladministrasi yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi sepenuhnya merupakan tanggung jawab pribadi. Pemisahan tanggung jawab jabatan dan pribadi dalam hukum pidana bertujuan untuk memastikan bahwa tindakan yang dilakukan berdasarkan kewenangan jabatan yang sah dapat dibenarkan, sementara tindakan yang melampaui kewenangan atau menyimpang dari asas legalitas menjadi tanggung jawab individu pejabat yang bersangkutan. Sebagaimana ditegaskan oleh P.A.F. Lamintang, pelaksanaan kewenangan jabatan yang sah, seperti perintah undang-undang (*wettelijk voorschrift*) atau perintah jabatan (*ambtelijk bevel*), tidak dapat dipidanakan karena termasuk dalam alasan pembenar sesuai Pasal 50 dan Pasal 51 KUHP. Namun, apabila tindakan tersebut digunakan untuk tujuan

melawan hukum, seperti memperkaya diri sendiri atau orang lain, maka tanggung jawab pribadi tidak dapat dihindari.¹⁰⁰

Maladministrasi yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi, seperti penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*), merupakan contoh konkret dari tanggung jawab pribadi. Dalam konteks ini, tindakan kepala desa yang menyalahgunakan kewenangannya untuk tujuan pribadi tidak hanya melanggar asas legalitas, tetapi juga bertentangan dengan norma perilaku pejabat publik (*gedragstnorm*). Tindakan seperti penggunaan dana desa untuk proyek fiktif atau penggelapan dana adalah pelanggaran serius yang memenuhi unsur perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tindakan tersebut mencerminkan penyimpangan yang dilakukan di luar lingkup kewenangan jabatan, sehingga tidak dapat dianggap sebagai kesalahan jabatan (*faute de service*), melainkan sebagai kesalahan individu (*faute personnelle*).

Dalam hukum pidana, tanggung jawab pribadi menjadi sangat relevan untuk memastikan bahwa pejabat publik tidak dapat berlindung di balik kewenangan jabatan untuk menghindari konsekuensi hukum atas perbuatannya. Tindakan semacam itu mencerminkan pelanggaran yang serius terhadap prinsip tata kelola pemerintahan, yang tidak hanya berdampak pada integritas keuangan desa tetapi juga kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan kepala desa.

Dengan demikian, dalam hukum pidana, maladministrasi yang dilakukan oleh kepala desa tidak hanya berdimensi administratif tetapi juga berpotensi

¹⁰⁰ Suhendar, *op.cit.*, hlm. 120.

menjadi tindak pidana korupsi apabila memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam UU Tipikor. Tanggung jawab pribadi menjadi landasan penting untuk menegakkan akuntabilitas hukum terhadap tindakan yang merugikan negara, memastikan bahwa kepala desa bertanggung jawab atas setiap tindakan yang melanggar hukum dalam kapasitas pribadinya.

