

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, telah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada desa dalam mengelola pemerintahan dan keuangannya sendiri. Salah satu aspek krusial dalam pengelolaan desa adalah pengelolaan keuangan desa, termasuk dana desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Pada tahun 2024, pemerintah telah mengalokasikan dana desa sebesar Rp 71 triliun untuk 75.265 desa di seluruh Indonesia.¹ Artinya, rata-rata satu desa dapat mengelola dana desa sebesar Rp 943 juta. Nominal tersebut baru yang bersumber dari APBN, dan belum dijumlahkan dengan Alokasi Dana Desa (ADD) yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing daerah.

Pengelolaan keuangan desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas hidup di desa melalui penyediaan layanan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan. Dalam pelaksanaannya,

¹Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 352 Tahun 2024 tentang Rincian Insentif Desa Setiap Desa Tahun Anggaran 2024, <https://djpk.kemenkeu.go.id/?p=55483>

pengelolaan keuangan desa harus berlandaskan pada prinsip-prinsip tata kelola yang baik, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Transparansi mengacu pada keterbukaan informasi mengenai pengelolaan keuangan desa kepada masyarakat, yang penting untuk membangun kepercayaan antara pemerintah desa dan warganya. Partisipasi melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaan keuangan desa. Akuntabilitas, di sisi lain, menekankan pentingnya pertanggungjawaban pemerintah desa atas penggunaan dana sesuai peraturan yang berlaku.

Pengelolaan keuangan desa juga harus dilakukan secara tertib dan disiplin anggaran, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini mencakup perencanaan yang matang, pelaksanaan yang efektif dan efisien, penatausahaan yang akurat, serta pelaporan dan pertanggungjawaban yang tepat waktu.

Dalam hal ini, sejumlah regulasi telah mengatur pengelolaan keuangan desa sebagai panduan bagi kepala desa dalam menjalankan tugasnya. Selain Undang-Undang Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa memberikan pedoman teknis terkait perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan keuangan desa. Regulasi ini disusun untuk memastikan setiap tindakan kepala desa dalam mengelola keuangan dilakukan secara transparan dan bertanggung jawab.

Kepala desa, sebagai pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan desa, memiliki peran penting dalam memastikan penggunaan dana desa yang efektif, efisien, dan sesuai dengan ketentuan. Namun, besarnya kewenangan yang diberikan kepada kepala desa juga membuka peluang terjadinya

penyimpangan. Salah satu bentuk penyimpangan yang mungkin terjadi adalah maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa. Berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, atau kelalaian yang menimbulkan kerugian materiil dan immateriil bagi masyarakat.

Muslimah Hayati dalam penelitiannya menyebutkan bahwa tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh pemerintah memiliki beberapa kriteria, termasuk melampaui wewenang, melanggar hukum, atau kelalaian dalam tugas pelayanan publik. Akibat hukum dari tindakan maladministrasi mencakup lahirnya, berubahnya, atau hilangnya hubungan hukum antara pemerintah dan masyarakat serta pemberlakuan sanksi terhadap pelaku maladministrasi.² Tindakan maladministrasi ini sering kali menjadi pintu masuk bagi tindak pidana lain, salah satunya adalah korupsi. Sebelum terjadi korupsi, biasanya terdapat maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik.³

Berdasarkan data dari Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Korupsi Tahun 2023 yang dilakukan oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW), sektor desa secara konsisten menjadi sektor dengan jumlah kasus korupsi tertinggi yang ditangani oleh penegak hukum. Pada tahun 2023, tercatat 187 kasus korupsi di

²Muslimah Hayati, *Maladministrasi dalam Tindakan Pemerintah*, 2021, Jurnal Wasaka Hukum, Vol. 9 No. 1, Februari 2021, hlm. 113-150

³Singgih Samsuri, *Maladministrasi dan Korupsi*, 2020, <https://www.ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--maladministrasi-dan-korupsi> diakses pada tanggal 23 September 2024.

sektor desa dengan potensi kerugian negara mencapai Rp162,2 miliar.⁴ Tingginya kasus korupsi di sektor desa tersebut menunjukkan adanya indikasi banyaknya praktik penyimpangan dalam pengelolaan keuangan desa.

Beberapa contoh kasus penyimpangan pengelolaan keuangan desa yang melibatkan kepala desa antara lain terjadi di Kabupaten Bojonegoro. Empat kepala desa, yaitu Kades Tebon, Kades Dengok, Kades Purworejo, dan Kades Kuncen, terlibat dalam tindak pidana korupsi dana Bantuan Keuangan Khusus (BKK) untuk pembangunan jalan. Mereka diduga melakukan penunjukan langsung kepada seorang makelar proyek tanpa melalui proses lelang, yang mengakibatkan proyek pengaspalan dan rigid betonisasi tidak sesuai spesifikasi, sehingga merugikan negara hingga Rp1,2 miliar.⁵

Kasus lainnya di Bojonegoro melibatkan Kepala Desa Deling, yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi dalam pengelolaan dana desa. Ia menggelapkan dana yang seharusnya digunakan untuk pembangunan jembatan, jalan, dan program percepatan sanitasi. Akibatnya, ia dihukum pidana penjara selama tujuh tahun enam bulan, dengan denda Rp 200.000.000,00 dan uang pengganti sebesar Rp 480.507.351,71. Jika tidak mampu membayar, ia akan dikenai tambahan hukuman tiga tahun penjara.⁶

⁴Diky Anandya dan Kurnia Ramdhana, *Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2024, hlm. 19

⁵Wildan Pratama, Empat Kades Asal Bojonegoro Korupsi Dana Pembangunan Jalan dengan Total Rp 1,2 M, suara surabaya, <https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2024/empatkades-asal-bojonegoro-korupsi-dana-pembangunan-jalan-dengan-total-rp12-m/>, diakses pada tanggal 23 September 2024.

⁶Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 12/Pid.Sus-TPK/2023/PN Sby

Kasus maladministrasi serupa juga terjadi di Kabupaten Bogor, di mana tiga kepala desa, yaitu Kades Cidokom, Kades Tonjong, dan Kades Krangan, menyalahgunakan dana program "Satu Miliar Satu Desa" (Samisade), merugikan negara hingga Rp1,2 miliar. Modus yang digunakan oleh para kepala desa ini melibatkan penyelewengan dana bantuan desa untuk proyek pembangunan yang seharusnya digunakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Akibat dari penyalahgunaan tersebut, sejumlah proyek pembangunan desa tidak terealisasi sesuai dengan perencanaan, baik dari segi kualitas maupun kuantitas, sehingga memicu kerugian besar bagi negara serta merugikan kesejahteraan masyarakat desa.⁷

Pentingnya pengelolaan keuangan desa yang baik tidak hanya terkait kepatuhan terhadap peraturan, tetapi juga berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat. Kepala desa memiliki tanggung jawab besar dalam pengambilan keputusan strategis, pengawasan penggunaan dana, dan pelaporan yang akuntabel. Namun, banyak kepala desa menghadapi tantangan berat berupa kurangnya latar belakang pendidikan atau pengalaman yang memadai dalam bidang keuangan, sehingga berpotensi mengakibatkan kesalahan dalam pengelolaan dana desa.⁸ Selain itu, tekanan dari berbagai pihak, baik dari masyarakat maupun pemerintah

⁷KANNI Kabupaten Bogor, *Soroti Tiga Kades Ditangkap Karena Dugaan Korupsi*, <https://bogoronline.com/2024/01/kanni-kabupaten-bogor-soroti-tiga-kades-ditangkap-karena-dugaan-korupsi/>, 2024, diakses pada tanggal 23 September 2024.

⁸Indrawati Yuhertiana, Tituk Dwi Widajatie, dan Fajar Saiful Akbar, *Financial Confusion and Corruption Anxiety : A Good Village Governance Pressure*, Simposium Nasional Akuntansi XIX, Lampung, 2016, hlm. 1-15

daerah, sering kali menambah beban psikologis dan moral bagi Kepala Desa dalam mengambil keputusan.⁹

Maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa tidak hanya merugikan pembangunan desa, tetapi juga menciptakan ketidakadilan sosial, di mana masyarakat menjadi korban penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji lebih lanjut mengenai kewenangan kepala desa dalam pengelolaan keuangan desa dan unsur-unsur perbuatan maladministrasi yang dapat dilakukan oleh kepala desa.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan mengangkat dua rumusan masalah utama: (1) Apa kewenangan kepala desa dalam pengelolaan keuangan desa dan (2) Apa unsur perbuatan maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa yang dapat dilakukan oleh kepala desa. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memperkuat kerangka hukum dan memperbaiki kebijakan terkait pengelolaan keuangan desa, serta melindungi hak-hak masyarakat desa.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut :

1. Apa kewenangan kepala desa dalam pengelolaan keuangan desa?
2. Apa unsur perbuatan maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa yang dilakukan oleh kepala desa?

⁹Nurdian Susilowati et al., *Community Trust in Village Financial: The Role of External Pressure and Corruption Perception*, Journal of Accounting and Business Education, 8 (2), December 2023, hlm. 83-98

1.3. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis kewenangan kepala desa dalam pengelolaan keuangan desa.
2. Menganalisis unsur perbuatan maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa yang dilakukan oleh kepala desa.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum tata pemerintahan dan administrasi negara, dengan memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai kewenangan kepala desa dalam pengelolaan keuangan desa dan aspek normatif maladministrasi. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang terkait dengan pengelolaan keuangan desa dan tindakan maladministrasi.

1.4.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi para pembuat kebijakan dan praktisi hukum dalam memperkuat kerangka regulasi terkait pengelolaan keuangan desa, sehingga dapat mencegah terjadinya maladministrasi dan korupsi. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi acuan bagi kepala desa dalam menjalankan tugas pengelolaan keuangan yang sesuai dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi, serta melindungi hak-hak masyarakat desa.

1.5. Tinjauan Pustaka

1.5.1. Teori Kewenangan

Teori kewenangan menjadi dasar penting dalam menganalisis tindakan administrasi pemerintahan. Dalam negara hukum, setiap tindakan yang dilakukan

oleh pemerintah harus memiliki legitimasi yang sah, yang dikenal sebagai asas legalitas. Asas ini menekankan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum yang berlaku. Menurut Ridwan HR, substansi asas legalitas terkait dengan kewenangan, yang merujuk pada kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, baik dalam bentuk hak maupun kewajiban.¹⁰

Kewenangan dalam hukum administrasi negara melibatkan peran pejabat publik yang melaksanakan fungsi pemerintahan dan pelayanan. Menurut H.D. Stout, kewenangan adalah keseluruhan aturan yang berkaitan dengan penggunaan dan pelaksanaan kewenangan oleh subjek hukum publik dalam hukum administrasi. Kewenangan ini harus diperoleh dari undang-undang yang memberikan hak kepada pejabat atau organ pemerintahan untuk melakukan tindakan hukum.¹¹

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbek menekankan bahwa kewenangan adalah konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Menurut Bagir Manan, kewenangan tidak hanya menggambarkan hak untuk bertindak, tetapi juga memuat kewajiban. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan dalam hukum publik mencakup kebebasan untuk melakukan tindakan tertentu serta keharusan untuk bertanggung jawab atas tindakan tersebut.¹²

Kewenangan dalam negara hukum diperoleh melalui tiga cara utama: atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan yang baru oleh peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini bersifat asli dan melekat pada

¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara edisi revisi*, Rajawali pers, Jakarta, 2011), hlm. 98

¹¹ H.D. Stout, Ibid. hlm 98

¹² Khoirul Huda, *Pertanggungjawaban Hukum Maladministrasi*, Yudharta Press, Pasuruan, 2015, hlm. 34

pejabat atau organ pemerintahan yang berwenang. Delegasi, di sisi lain, adalah pelimpahan kewenangan yang telah ada dari satu organ pemerintahan kepada organ lainnya. Sementara itu, mandat adalah izin bagi organ pemerintahan untuk menggunakan kewenangan atas nama pejabat yang berwenang, tanpa adanya perubahan kewenangan secara formal.¹³

Indroharto menjelaskan bahwa atribusi terjadi ketika undang-undang menciptakan kewenangan baru bagi organ pemerintahan. Legislator yang berwenang memberikan atribusi adalah pembentuk undang-undang, seperti DPR bersama pemerintah di tingkat pusat, atau DPRD dan pemerintah daerah di tingkat daerah. Dalam delegasi, kewenangan yang sudah ada dilimpahkan kepada pejabat atau organ pemerintahan lain untuk dilaksanakan secara independen.¹⁴

Sementara itu, mandat tidak mengubah kewenangan secara yuridis. Penerima mandat hanya bertindak atas nama pemberi mandat. Hal ini berbeda dengan delegasi, di mana penerima delegasi memiliki kewenangan penuh dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya. Dalam mandat, tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat, meskipun tindakan faktual dilakukan oleh penerima mandat.

Dalam hukum administrasi negara, perbedaan antara atribusi, delegasi, dan mandat sangat penting. Atribusi menciptakan kewenangan baru, delegasi melibatkan pelimpahan kewenangan yang sudah ada, dan mandat hanya memberikan izin untuk melaksanakan kewenangan tanpa mengubah tanggung jawab yuridis. Prinsip "*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*" atau "tidak

¹³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara edisi revisi*, Rajawali pers, Jakarta, 2011, hlm. 100

¹⁴ *ibid*

ada kewenangan tanpa tanggung jawab" menegaskan bahwa setiap kewenangan harus diiringi dengan tanggung jawab hukum.¹⁵

Selain itu, kewenangan dalam hukum administrasi juga dibagi menjadi tiga kategori: terikat, fakultatif, dan bebas. Kewenangan terikat terjadi ketika undang-undang menentukan secara rinci bagaimana kewenangan harus digunakan. Kewenangan fakultatif memberikan pilihan kepada pejabat untuk menerapkan kewenangannya dalam situasi tertentu. Sementara itu, kewenangan bebas memberikan kebebasan kepada pejabat untuk menentukan isi dari keputusan yang diambil, asalkan sesuai dengan peraturan yang berlaku.¹⁶

Philipus M. Hadjon¹⁷ mengklasifikasikan kewenangan bebas menjadi dua jenis: kebebasan kebijaksanaan (diskresi) dan kebebasan penilaian. Kebebasan kebijaksanaan memberikan pejabat kebebasan untuk menggunakan kewenangan yang dimilikinya, sedangkan kebebasan penilaian memungkinkan pejabat untuk menilai secara mandiri apakah syarat-syarat untuk melaksanakan kewenangan telah terpenuhi.

Meskipun pemerintah memiliki kewenangan, dalam negara hukum tidak ada kebebasan tanpa batas. Setiap penggunaan kewenangan harus tunduk pada batasan yuridis yang diatur oleh undang-undang, baik tertulis maupun tidak tertulis. Hal ini memastikan bahwa pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dalam melaksanakan tugasnya.

¹⁵ Khoirul Huda, *Pertanggungjawaban Hukum Maladministrasi*, Yudharta Press, Pasuruan, 2015, hlm. 40

¹⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm.65-66.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan...*, op.cit., hlm. 4-5.

Wewenang dalam hukum administrasi negara juga memiliki keterkaitan erat dengan tanggung jawab. Pejabat yang diberikan kewenangan harus mampu mempertanggungjawabkan setiap tindakannya secara hukum. Prinsip ini menjamin bahwa setiap tindakan pemerintah yang mempengaruhi hak-hak publik dilakukan dengan dasar hukum yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam praktiknya, kewenangan pemerintah dapat bersifat insidental atau permanen. Kewenangan insidental biasanya diberikan dalam situasi tertentu dan bersifat sementara, seperti dalam kasus pelimpahan kewenangan melalui mandat. Sebaliknya, kewenangan permanen adalah kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dan dapat digunakan oleh pejabat pemerintah sesuai kebutuhan.

Pada akhirnya, teori kewenangan dalam hukum administrasi negara menegaskan pentingnya kepastian hukum dan akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas pemerintahan. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah harus sesuai dengan undang-undang dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab untuk menjaga integritas pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan.

1.5.2. Teori Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah

Teori pertanggungjawaban hukum pemerintah menyoroti bagaimana penyelenggara pemerintahan dapat dimintai tanggung jawab atas tindakan maladministrasi yang dilakukan. Dalam konteks hukum perdata, konsep *onrechtmatige daad* (perbuatan melawan hukum) diatur dalam pasal 1365 hingga 1367 KUH Perdata, yang mewajibkan subjek hukum yang melakukan perbuatan

melawan hukum untuk bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan.¹⁸ Ketika konsep ini diterapkan pada pemerintah, muncul berbagai perdebatan mengenai apakah negara atau pemerintah dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan yang mereka lakukan.¹⁹

Seiring perkembangan waktu, prinsip universal bahwa setiap subjek hukum, termasuk pemerintah, harus bertanggung jawab atas tindakan yang melanggar hukum, semakin diterima. Dalam hukum, tidak ada pengecualian, termasuk bagi pemerintah, yang berarti pemerintah berdiri sama dengan subjek hukum lainnya di hadapan hakim. Sebagai subjek hukum, pemerintah dapat melakukan tindakan hukum yang berimplikasi hukum, baik positif maupun negatif. Jika tindakan pemerintah menyebabkan akibat hukum negatif, seperti kerugian warga negara, maka pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakannya tersebut.²⁰

Pertanggungjawaban pemerintah dapat dibagi menjadi dua jenis: pertanggungjawaban hukum perdata dan hukum publik. Jika pemerintah melakukan perbuatan yang tunduk pada hukum perdata, maka pertanggungjawabannya berdasarkan ketentuan dalam hukum perdata. Sebaliknya, jika tindakan tersebut berada di ranah hukum publik, pemerintah akan dimintai pertanggungjawaban berdasarkan ketentuan hukum publik. Prinsip *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau "tidak ada kewenangan tanpa

¹⁸ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara, Op.cit*, hlm. 322

¹⁹ Khoirul Huda, *Pertanggungjawaban Hukum Maladministrasi*, Yudharta Press, Pasuruan, 2015, hlm. 44

²⁰ *Ibid*, hlm. 45-46

tanggung jawab" menegaskan bahwa pemberian kewenangan kepada pemerintah selalu diiringi oleh kewajiban untuk bertanggung jawab atas penggunaannya.²¹

Pertanggungjawaban pemerintah terhadap pihak ketiga dapat diperiksa melalui proses peradilan. Hakim memiliki wewenang untuk menguji apakah penggunaan kewenangan oleh pemerintah menyebabkan kerugian bagi pihak lain. Jika terbukti, pemerintah dapat diminta untuk membayar ganti rugi.²² Menurut Sjachran Basah, kerugian yang dialami warga negara bisa disebabkan oleh dua hal: kesalahan dalam penerapan hukum atau ketidaksesuaian hukum itu sendiri.²³

Dalam negara kesejahteraan (*welfare state*), pemerintah memiliki kewajiban untuk melayani kepentingan umum, yang sering kali melibatkan intervensi dalam kehidupan warga negara. Intervensi ini bisa menyebabkan kerugian, terutama jika tindakan pemerintah dilakukan secara tidak benar. Sebagai negara hukum modern, Indonesia mewajibkan setiap tindakan pemerintah didasarkan pada kewenangan yang sah, dan setiap penggunaan kewenangan harus disertai tanggung jawab.

Terkait pertanggungjawaban pemerintah, ada dua teori utama: *fautes personelles* yang membebankan tanggung jawab pada pejabat yang menyebabkan kerugian, dan *fautes de services* yang membebankan tanggung jawab pada instansi pemerintah. Menurut teori kedua, gugatan terhadap tindakan hukum yang

²¹A.D.Belinfante et.al., *Beginnelsen van Nederlandse staatsrecht*, Samson Uitgeverij, *Alpen aan den Rijn*, 1983, hlm. 21

²²Khoirul Huda, *Op. cit*, hlm. 48

²³Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 11

merugikan biasanya diajukan terhadap Badan Tata Usaha Negara, bukan terhadap pejabat sebagai pribadi.²⁴

Selain itu, teori perwakilan juga menyatakan bahwa pejabat pemerintah bertindak atas nama instansi atau jabatan yang diwakilinya, bukan atas nama pribadi. Hal ini berarti bahwa tanggung jawab hukum terkait dengan perbuatan hukum publik yang dilakukan oleh pejabat pemerintah tidak dibebankan kepada pejabat secara pribadi, melainkan kepada instansi atau jabatan tersebut. Oleh karena itu, dalam kasus maladministrasi atau tindakan yang menimbulkan kerugian bagi pihak ketiga, gugatan hukum harus diarahkan kepada instansi yang bersangkutan, bukan kepada pejabat sebagai individu. Sebagaimana disampaikan oleh Logemann, hak dan kewajiban dalam jabatan berjalan terus meskipun terjadi pergantian pejabat, yang menunjukkan bahwa tanggung jawab melekat pada jabatan, bukan pada pejabat secara pribadi.²⁵

Namun demikian, para sarjana berbeda pendapat mengenai sejauh mana pejabat pemerintah bisa dibebaskan dari tanggung jawab pribadi. Beberapa ahli berpendapat bahwa pejabat tidak bisa dimintai pertanggungjawaban pribadi karena mereka bertindak atas nama negara dalam menjalankan tugas publik. Sementara yang lain berpendapat bahwa dalam kasus kesalahan atau kelalaian yang bersifat pribadi, pejabat tetap harus bertanggung jawab. Oleh karena itu, diperlukan klasifikasi yang jelas untuk menentukan kapan tanggung jawab harus dibebankan kepada instansi dan kapan tanggung jawab pribadi pejabat dapat diterapkan,

²⁴Kranenburg dan Vegting, *Inleiding in het Nederlands administratief Recht*, (terjemahan), Yayasan penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 171.

²⁵ Khoirul Huda, *Op. cit.*, hlm. 51

terutama jika kesalahan itu berasal dari tindakan atau keputusan yang diambil oleh pejabat tersebut secara langsung.

1.5.3. Konsep Maladministrasi

Kata-kata Maladministrasi dengan definisinya untuk pertama kalinya secara khusus tercantum di dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 3 ini, Maladministrasi bukan hanya berbentuk perilaku/tindakan tetapi juga meliputi Keputusan dan Peristiwa yang melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.²⁶

Hendra Nurtjahjo berpendapat bahwa bentuk maladministrasi yang paling umum Penundaan berlarut, Penyalahgunaan wewenang, Penyimpangan prosedur, Pengabaian kewajiban hukum, Tidak transparan, Kelalaian, Diskriminasi, Tidak profesional, Ketidakjelasan informasi, Tindakan sewenang-wenang, Ketidakpastian hukum, dan Salah pengelolaan.²⁷

Dalam jurnal penelitiannya yang berjudul Tindakan Maladministrasi Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi, Muhammad Anshori Sudirman, Amiruddin, dan

²⁶ Hendra Nurtjahjo, Yustus Maturbongs, dan Diani Indah Rachmitasari, *Memahami Maladministrasi*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013, hlm. 1

²⁷ *Ibid*, hlm. 5

Lalu Parman berpendapat bahwa Maladministrasi merupakan perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian, namun maladministrasi bukanlah suatu tindak pidana. Terdapat berbagai aspek yang membedakan maladministrasi dengan tindak pidana. Aspek-aspek tersebut antara lain dapat dilihat dari pelaku, akibat hukum, mekanisme penyelesaian, sanksi, dan pihak yang berwenang menanganinya.²⁸

Kualifikasi tindakan maladministrasi dalam tindak pidana korupsi terletak pada *mens rea* (sikap batin/niat) dan motif dari pelaku meladministrasi. Setiap pelaku maladministrasi yang berniat untuk melakukan tindakannya dengan motif/tujuan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi, dan berakibat pada kerugian keuangan negara dan perekonomian negara, maka tindakan tersebut merupakan tindak pidana korupsi. Apabila niat pelaku motifnya untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi, tidak terbukti secara sah dan meyakinkan berdasarkan hukum atau tidak ada, maka tindakan tersebut merupakan maladministrasi murni.²⁹

Secara umum, banyak peraturan yang mengatur maladministrasi telah dibuat oleh pemerintah dan DPR, yang mengatur berbagai bentuk maladministrasi. Peraturan ini terutama mengatur tindakan, perilaku, pembuatan kebijakan, dan peristiwa yang melanggar hukum dan etika administrasi dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, pegawai negeri, dan pengurus perusahaan milik swasta. Sebenarnya, ketentuan-ketentuan tentang bentuk maladministrasi

²⁸ Muhammad Anshori Sudirman, Amiruddin, dan Lalu Parman, *Tindakan Maladministrasi dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi*, Pagaruyuang Law Journal, Volume 3 No. 2, Januari 2020, hlm. 237

²⁹ *Ibid.* hlm. 256

tidak disebutkan secara langsung sebagai maladministrasi. Ketentuan-ketentuan yang tersebar di berbagai undang-undang hanya berkaitan dengan tugas dan fungsi utama kelembagaan yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pelayanan publik.³⁰

1.6. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini membahas secara normatif tanggung jawab hukum kepala desa dalam tindakan maladministrasi yang dilakukan dalam pengelolaan keuangan desa. Fokus utamanya adalah mengidentifikasi unsur-unsur maladministrasi serta menganalisis tanggung jawab kepala desa berdasarkan kewenangannya dalam pengelolaan dana desa. Beberapa penelitian terdahulu yang relevan adalah sebagai berikut:

1. Yustika Mahdania dalam tesisnya berjudul "Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa dalam Pencegahan Tindak Pidana Korupsi", fokus pada akuntabilitas pengelolaan dana desa dan bentuk pengawasan dalam pencegahan korupsi. Meski penelitian ini membahas pengelolaan dana desa, Yustika lebih fokus pada pengawasan dana desa dan akuntabilitas, bukan pada maladministrasi secara spesifik.³¹ Berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, yang lebih fokus pada tindakan maladministrasi sebagai akar penyebab penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan dana desa.
2. Joshua dalam tesisnya berjudul "Tanggung Jawab Kepala Desa terhadap Kesalahan Pengelolaan Dana Desa Dikaitkan dengan Penguatan Tata Kelola

³⁰ *Ibid*, hlm. 5

³¹ Yustika Mahdania, *Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa dalam Pencegahan Tindak Pidana Korupsi*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2022.

Pemerintahan Desa", membahas tanggung jawab kepala desa terhadap kesalahan pengelolaan dana desa, dengan fokus pada tata kelola pemerintahan yang baik. Joshua menekankan pada pentingnya tata kelola yang transparan dan akuntabel dalam mencegah kesalahan pengelolaan dana.³² Penelitian yang akan dilakukan ini berbeda karena lebih mendalami aspek hukum maladministrasi yang sering kali menjadi pintu masuk bagi tindakan korupsi.

3. Nur Alfiani dalam tesisnya yang berjudul "Pertanggungjawaban Hukum Kepala Desa atas Penyalahgunaan Wewenang Penggunaan Dana Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014", mengkaji pertanggungjawaban hukum kepala desa yang menyalahgunakan wewenang dalam penggunaan dana desa. Alfiani memfokuskan penelitian pada kasus korupsi dan penyalahgunaan dana.³³ Namun, penelitian yang akan dilakukan ini memiliki perbedaan signifikan karena berfokus pada aspek normatif maladministrasi yang lebih luas, tidak hanya penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan dana desa.

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baru dengan melakukan kajian hukum normatif yang mendalam terkait tindakan maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa, serta tanggung jawab kepala desa dalam konteks kewenangan yang diberikan berdasarkan Undang-Undang Desa. Dengan demikian, penelitian ini memberikan analisis yang lebih fokus pada

³² Joshua, *Tanggung Jawab Kepala Desa terhadap Kesalahan Pengelolaan Dana Desa Dikaitkan dengan Penguatan Tata Kelola Pemerintahan Desa*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Kristen Maranatha, 2020.

³³ Nur Alfiani, *Pertanggungjawaban Hukum Kepala Desa atas Penyalahgunaan Wewenang Penggunaan Dana Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, 2018.

unsur-unsur maladministrasi yang dapat dilakukan oleh kepala desa dan sanksi hukum yang dapat diterapkan.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan ini merupakan penelitian hukum normatif. Saefullah Wiradipradja menguraikan bahwa, penelitian hukum normatif merupakan “penelitian hukum yang mengkaji norma hukum positif sebagai obyek kajiannya”. Dalam penelitian hukum normatif, hukum tidak lagi dipandang sebagai sebuah hal yang bersifat utopia semata tetapi telah terlembaga dan telah ditulis dalam bentuk norma, asas dan lembaga hukum yang ada.³⁴ Penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian hukum dogmatik yang mengkaji, memelihara dan mengembangkan bangunan hukum positif dengan bangunan logika.

Tipe penelitian ini dipilih karena sesuai dengan tujuan penelitian, yaitu untuk menganalisis bentuk tanggung jawab hukum yang dapat dikenakan kepada kepala desa atas tindakan maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa. Metode penelitian hukum normatif digunakan untuk menelaah dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa serta mengkaji pengaturan pertanggungjawaban hukum kepala desa jika terjadi maladministrasi. Penelitian ini melibatkan studi kepustakaan untuk mengumpulkan bahan hukum yang relevan, seperti Undang-Undang Desa, Peraturan Menteri

³⁴ E.Saefullah Wiradipradja, *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Keni Media, Bandung, 2015 hlm.5

Dalam Negeri, dan kebijakan lainnya yang terkait dengan pengelolaan keuangan desa.

1.7.2. Pendekatan

Pendekatan penelitian diartikan sebagai usaha untuk mengadakan hubungan dengan orang atau metode untuk mencapai pengertian tentang masalah penelitian. Pendekatan juga diartikan sebagai sarana untuk memahami dan mengarahkan permasalahan yang diteliti.³⁵ Penelitian ini menggunakan pendekatan sebagai berikut:

1.7.2.1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.³⁶ Dengan pendekatan ini, peneliti akan menganalisis berbagai peraturan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan desa, termasuk Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, serta peraturan lainnya yang relevan. Pendekatan ini akan membantu mengidentifikasi norma-norma hukum yang mengatur pengelolaan keuangan desa dan tindakan maladministrasi.

1.7.2.2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum³⁷. Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji

³⁵ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, hlm. 55.

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2013, hlm. 133

³⁷ Ibid, hlm. 135

konsep-konsep hukum yang relevan, seperti konsep kewenangan kepala desa, akuntabilitas, serta maladministrasi. Pendekatan konseptual ini bertujuan untuk memahami secara mendalam teori-teori hukum terkait dengan tindakan maladministrasi dalam tata kelola pemerintahan desa.

1.7.3. Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif ini bertumpu pada penggunaan bahan hukum sebagai sumber utama. Sumber bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder yang digunakan untuk menganalisis tanggung jawab hukum kepala desa dalam pengelolaan keuangan desa, terutama terkait dengan tindakan maladministrasi. Berikut adalah rincian sumber bahan hukum yang digunakan:

a. Sumber Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sumber hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara langsung dan menjadi dasar utama dalam analisis permasalahan yang diangkat. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi :

- 1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, yang memberikan dasar hukum bagi desa dalam mengelola keuangannya serta menetapkan tanggung jawab kepala desa dalam tata kelola keuangan desa.
- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, yang berisi pedoman teknis mengenai tata cara pengelolaan keuangan desa, termasuk perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban.

- 3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang mengatur tindakan maladministrasi serta memberikan kewenangan kepada Ombudsman untuk mengawasi dan menangani pelanggaran terkait dengan pelayanan publik.
- 4) Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, Dan Penyelesaian Laporan sebagaimana diubah dengan Peraturan Ombudsman Nomor 48 Tahun 2020, yang mengidentifikasi bentuk-bentuk maladministrasi dan kriteria untuk menentukan tindakan maladministrasi dalam pelayanan publik.
- 5) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, yang mengatur pemberantasan tindak pidana korupsi, termasuk pengaturan sanksi bagi penyalahgunaan wewenang dan tindakan yang menyebabkan kerugian negara, seperti yang seringkali terjadi pada kasus maladministrasi yang berujung pada korupsi di tingkat pemerintahan desa.
- 6) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yang akan digunakan untuk mengkaji sanksi pidana dan perdata yang dapat dikenakan terhadap kepala desa yang melakukan maladministrasi.

b. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah sumber hukum yang memberikan interpretasi, penjelasan, atau panduan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

- 1) Buku-buku teks dan literatur hukum terkait hukum administrasi negara, hukum pemerintahan desa, dan hukum keuangan publik.
- 2) Jurnal hukum yang membahas isu-isu maladministrasi, tanggung jawab kepala desa, serta pengelolaan keuangan desa.
- 3) Hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan isu tanggung jawab hukum kepala desa dan maladministrasi.

1.7.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Proses pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), dengan cara mengumpulkan bahan hukum primer dan sekunder yang relevan. Bahan hukum primer dikumpulkan melalui penelusuran peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur akademik, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan pengelolaan dana desa dan tindakan maladministrasi. Tahapan pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan langkah sebagai berikut :

a) Identifikasi dan Penelusuran Bahan Hukum

Langkah pertama dalam pengumpulan bahan hukum adalah mengidentifikasi peraturan perundang-undangan dan literatur hukum yang relevan dengan penelitian. Identifikasi dilakukan dengan meninjau katalog perpustakaan, database jurnal ilmiah, serta sumber-sumber online yang tepercaya.

b) Pengumpulan Dokumen Hukum

Setelah bahan hukum yang relevan diidentifikasi, langkah selanjutnya adalah mengumpulkan dokumen hukum, baik dalam bentuk fisik maupun digital. Dokumen yang dikumpulkan meliputi peraturan perundang-undangan, artikel jurnal ilmiah, buku teks, dan hasil penelitian yang relevan.

c) Klasifikasi dan Organisasi Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian diklasifikasikan berdasarkan jenisnya (primer atau sekunder) dan diorganisasikan untuk memudahkan analisis. Pengorganisasian ini dilakukan dengan membuat daftar bahan hukum dan mencatat sumber-sumber yang relevan untuk tiap-tiap topik penelitian.

1.7.5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dan dikelompokkan kemudian ditelaah dengan menggunakan pendekatan konseptual, dan pendekatan perundang-undangan untuk memperoleh gambaran atau jawaban terhadap permasalahan yang menjadi fokus kajian dalam penelitian.

1.8. Sistematika Penulisan

Untuk penelitian ini, secara garis besarnya dikemukakan sistematika pembahasannya sebagai berikut:

Bab I menyajikan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan. Bab ini memberikan landasan teoretis dan pengantar terhadap isu yang menjadi fokus penelitian, yaitu tanggung jawab

hukum kepala desa atas tindakan maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa.

Bab II membahas rumusan masalah pertama yaitu kewenangan kepala desa dalam pengelolaan keuangan desa berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pada bab ini, akan dianalisis norma-norma hukum yang mengatur kewenangan kepala desa dalam pengelolaan keuangan desa, diikuti dengan pembahasan mengenai batasan kewenangan tersebut serta kewajiban hukum yang harus dipenuhi oleh kepala desa.

Bab III membahas rumusan masalah kedua yaitu tentang unsur-unsur maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa berdasarkan pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Bab ini dimulai dengan pembahasan konsep maladministrasi dalam konteks hukum administrasi, diikuti dengan analisis norma hukum yang mengatur tindakan maladministrasi oleh kepala desa. Pembahasan dilanjutkan dengan analisis tanggung jawab hukum yang dapat dikenakan kepada kepala desa yang melakukan tindakan maladministrasi.

Bab IV Bab ini merupakan bab penutup yang menyajikan kesimpulan dari seluruh pembahasan pada bab-bab sebelumnya. Kesimpulan ini merangkum temuan utama mengenai kewenangan kepala desa dan tindakan maladministrasi dalam pengelolaan keuangan desa. Selain itu, bab ini juga memuat saran-saran praktis untuk memperbaiki tata kelola keuangan desa, serta rekomendasi bagi pemerintah dan pihak terkait untuk meningkatkan akuntabilitas dan mencegah terjadinya maladministrasi.