

# Jurist-Diction

Volume 2 No. 3, Mei 2019

Histori artikel: Submit 18 April 2019; Diterima 23 April 2019; Diterbitkan online 1 Mei 2019.

## Pertanggungjawaban Pengelolaan Dana Desa

**Ajeng Kartika Anjani**  
ajenganjani29@gmail.com  
Universitas Airlangga

### **Abstract**

*The implementation of village fund management as village financial management in Indonesia refers to Trisakti, which consists of: (1) political sovereignty; (2) financial independence; and (3) noble-cultured character. In accordance with the third Nawa Cita program, the government is determined to develop Indonesia by empowering rural areas and villages under the framework of the Unitary State of the Republic of Indonesia. Law Number 6 Year 2014 on Village brings about new hope for the establishment of strong, independent, prosperous, and democratic village. The Central Government allocate IDR 60 trillion rupiahs as Dana Desa (Village Funds). Each village received an average of IDR 800 million to spent. Unfortunately, without adequate socialization and assistance, this allocation arouse legal problems. Around 900 head of village were suspected of committing corruption. This undergraduate thesis would try to elaborate the legality of village fund's management by the village government as well as to what extent their responsibility and liability are. This is a normative legal research based on statute and conceptual approach. From this research, it can be concluded that the authority to manage village funds lies on the Head of Village who will be helped by the Executive Village Financial Management Team (Tim Pelaksana Pengelolaan Keuangan Desa (TP2KD)). Their authority was based on attribution and mandate respectively. Therefore, they will be held responsible and liable if they made a mistake in executing their authority.*

**Keywords:** Village Financial Management; Authority; Responsibility; Liability.

### **Abstrak**

Pemerintah Indonesia dalam pengelolaan dana desa sebagai pelaksanaan pengelolaan keuangan desa merujuk kepada kandungan dalam Trisakti: (1) berdaulat dalam politik, (2) berdikari di bidang ekonomi, dan (3) berkepribadian dalam kebudayaan. Serta berdasarkan program ketiga Nawa Cita pemerintahan sekarang, yakni membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Hadirnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa membawa harapan baru bagi terwujudnya desa yang kuat, mandiri, sejahtera dan demokratis. Pada tahun 2017 Pemerintah Pusat menganggarkan dana APBN sebesar Rp 60 triliun sebagai Dana Desa, dengan rata-rata sebesar Rp 800 juta untuk masing-masing desa. Sayangnya, pemberian dana desa tersebut justru memberikan masalah baru akibat kurangnya sosialisasi dan pendampingan desa. Sehingga, sebanyak 900 kepala desa terindikasi melakukan korupsi dana desa. Skripsi ini mencoba mengelaborasi keabsahan pemerintah desa dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa, serta sejauh mana tanggung jawab dan tanggung gugat mereka dalam pengelolaan keuangan desa. Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa kewenangan pengelolaan keuangan desa terletak pada Kepala Desa yang dibantu oleh Tim Pelaksana Pengelolaan Keuangan Desa (TP2KD). Wewenang Kepala Desa diperoleh secara atribusi sedangkan Tim Pelaksana Pengelolaan Keuangan Desa diperoleh secara mandat. Oleh sebab itu, terdapat tanggung jawab dan tanggung gugat sebagai akibat dari kesalahan dalam pelaksanaan wewenang tersebut.

**Kata Kunci:** Pengelolaan Keuangan Desa; Kewenangan; Tanggungjawab; Tanggung gugat.

## Pendahuluan

Hadirnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disingkat Undang-undang Desa) membawa harapan baru bagi terwujudnya desa yang kuat, mandiri, sejahtera dan demokratis.<sup>1</sup> Salah satu perwujudan Undang-undang Desa tersebut adalah pemberian dana yang besar dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ditaksir hingga angka satu milyar rupiah per Desa. Penyelenggaraan dana desa tentu diharapkan dapat mempercepat terwujudnya harapan-harapan tersebut terlebih dalam bidang pembangunan. Program dana desa ini merupakan wujud pengakuan Negara terhadap desa. Sebagaimana diketahui bahwa desa memiliki beberapa keistimewaan yang dapat dilihat sekilas dalam penjelasan definisi desa. Secara definitif, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli yang bersifat istimewa dan berdasarkan hak asal-usul. Bahkan keistimewaan desa dapat terlihat dari pengaturan pemerintahan desa yang dilandasi atas pemikiran akan partisipasi, keanekaragaman, demokratisasi, pemberdayaan masyarakat, dan otonomi asli.<sup>2</sup>

Keistimewaan-keistimewaan tersebut dikuatkan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi: “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*”. Pasal tersebut menjadi tolok ukur pengaturan desa dalam undang-undang sekaligus landasan bagi pemerintahan desa dalam pelaksanaan otonomi desa. Filosofi dari otonomi desa bukanlah pemberian atau desentralisasi, melainkan lebih menitikberatkan pada kewenangan desa yang sudah hidup tumbuh mengakar sejak dulu. Selain itu otonomi desa juga dapat diartikan sebagai legalitas formal bagi masyarakat desa dalam mengatur urusan rumah tangganya secara mandiri.

---

<sup>1</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa (Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan dan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri: 2007).[15].

<sup>2</sup> HAW Widjaya, Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh (PT Rajagrafindo Persada 2010).[1].

Di dalam Undang-Undang Desa menjelaskan bahwa Desa merupakan entitas yang mempunyai otonomi sendiri dalam kerangka NKRI. Hal yang perlu digarisbawahi adalah konsep otonomi asli dalam pemerintahan desa berbeda dengan konsep otonomi daerah. Otonomi asli menganut konsep *bottom-up* yang berasal dari bawah kemudian menjalar keatas. Sedangkan otonomi daerah menganut konsep *top-down*, yaitu otonomi yang diberikan dari atas ke bawah. Hal tersebut memberikan penafsiran bahwasanya desa mempunyai kedaulatan yang kuat untuk mengatur dirinya sendiri, karena desa merupakan cikal bakal atau embrio dari suatu negara. Dengan mempertimbangkan segala kekhususan dan karakteristik desa yang kuat, pemerintah pun memberikan hak istimewa terkait dengan pendanaan desa. Sumber utama pendanaan desa adalah APBN (dalam bentuk dana desa) dan APBD (dalam bentuk dana alokasi desa). Selain itu terdapat pula pendapatan-pendapatan desa lainnya yang diatur dalam Pasal 72 UU Desa. Dengan alokasi dana yang cukup besar dan kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri, sudah sepantasnya desa-desa di Indonesia maju dan berkembang.

Pemerintah Pusat telah menganggarkan Dana Desa yang cukup besar untuk diberikan kepada Desa, pada tahun 2017 dana desa dianggarkan sebesar Rp 60 triliun dengan rata-rata setiap desa sebesar Rp 800 juta. Pada tahun 2017, sebanyak 900 kasus kepala desa yang tersandung kasus korupsi dana desa.<sup>3</sup> Di tahun yang sama terdapat 452 dugaan penyalahgunaan di desa, 214 penyelenggaraan kegiatan fiktif, dan 318 kegiatan yang tidak sesuai.<sup>4</sup> Banyak kasus dan pengaduan masyarakat kepada ombudsman tersebut memunculkan pertanyaan terkait keabsahan pemerintah desa apakah sudah sesuai dengan wewenang, substansi, dan prosedur. Kemudian disusul dengan pertanyaan akan adanya upaya hukum preventif dan pertanggungjawaban pemerintah desa terhadap penyalahgunaan kewenangan desa

---

<sup>3</sup> Jayadi Supriadin, 'Jokowi Sebut 900 Kades Tersangkut Penyalahgunaan Dana Desa' (Liputan 6 : 2017) <[www.liputan6.com/news/read/3132088/jokowi-sebut-900-kades-tersangkut-penyalahgunaan-dana-desa](http://www.liputan6.com/news/read/3132088/jokowi-sebut-900-kades-tersangkut-penyalahgunaan-dana-desa)> diakses 29 Oktober 2018.

<sup>4</sup> Perwakilan Kalimantan Barat, 'Ombudsman Kalbar Gelar FGD Hasil Kajian Systemic Review tentang Pengawasan Dana Desa' (Ombudsman : 2018) : <[www.ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--ombudsman-kalbar-gelar-fgd-hasil-kajian-systemic-review-tentang-pengawasan-dana-desa](http://www.ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--ombudsman-kalbar-gelar-fgd-hasil-kajian-systemic-review-tentang-pengawasan-dana-desa)> diakses 29 Oktober 2018.

tersebut. Peran besar yang diterima oleh pemerintah desa tersebut tentu disertai dengan tanggung jawab yang besar. Dalam hal ini pemerintah desa dibebani tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan desa yang harus diimbangi dengan prinsip akuntabilitas dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan permasalahan diatas, pengelolaan danadesa ini sangat penting untuk tercapainya tujuan Negara dalam pembangunan desa. Dari segi kebaharuan isu yang diangkat merupakan isu yang baru mengemuka di masyarakat akibat lahirnya suatu aturan hukum yang baru. Dengan demikian maka dalam skripsi ini, peneliti akan menganalisa mengenai pertanggungjawaban pengelolaan dana desa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisa keabsahan pemerintah desa dalam pelaksanaan pengelolaan dana desa serta tanggungjawab dan tanggungugat pengelolaan dana desa. Dalam menjawab permasalahan tersebut, pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*Statue Approach*) dan pendekatan konsep (*Conceptual Approach*). Pendekatan undang-undang (*Statue Approach*) merupakan pendekatan dengan menelaah peraturan perundang-undangan secara keseluruhan beserta regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dipelajari.<sup>5</sup> Sedangkan pendekatan konsep (*Conseptual Approach*) adalah pendekatan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecah isu yang dihadapi.<sup>6</sup>

### **Kewenangan Pemerintah Desa dalam Melakukan Pengelolaan Keuangan Desa**

Berkaitan dengan definisi kewenangan, Philipus M. Hardjon tidak membedakan istilah wewenang dan kewenangan. Selanjutnya menurutnya istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*".<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif (RajaGrafindo Persada 2007).[133].

<sup>6</sup> *ibid.*

<sup>7</sup> Philipus M. Hardjon, 'Tentang Wewenang' (1997) XII Yuridika.[1].

Dalam kepustakaan hukum Belanda, istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik dan hukum privat. Sedangkan dalam kepustakaan hukum kita hanya untuk hukum publik. Mengutip pendapat F.A.M. Stroink, wewenang merupakan inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.<sup>8</sup> Sedangkan Hanc Van Maarseveen mendefinisikan wewenang (*bevoegheid*) sebagai kekuasaan hukum (*rechsmacht*).<sup>9</sup> Terkait pengertian kewenangan, HD Stout menjelaskan bahwa:<sup>10</sup>

“*Bevoegheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtverkeer*”. (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintah, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik).

Berdasarkan beberapa pendapat terkait konsep wewenang diatas maka dapat disimpulkan bahwa istilah wewenang atau kewenangan memiliki arti yang sama, kedua istilah tersebut disejajarkan dengan istilah *bevoegheid* dan *authority*. Wewenang adalah kemampuan pejabat publik melakukan tindakan pemerintah (*rechthandelingen*). Kewenangan merupakan suatu bentuk dari kekuasaan. Kekuasaan tidak harus diikuti keabsahan, namun kewenangan harus memiliki keabsahan (*legitimate power*). Artinya kewenangan harus ditunjukkan dasar hukumnya.

Wewenang dalam konsep hukum publik setidaknya terdiri dari tiga komponen, yaitu:<sup>11</sup>

1. Komponen pengaruh, adalah dalam penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
2. Komponen dasar hukum, adalah wewenang selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya dengan tujuan pejabat negara tidak menggunakan wewenangnya diluar aturan hukum;

---

<sup>8</sup> *ibid.*

<sup>9</sup> *ibid.*

<sup>10</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara (PT Raja Grafindo 2006).[101].

<sup>11</sup> Philipus M. Hardjon I, *Loc.Cit.*

3. Komponen konformitas hukum, adalah adanya standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu) sebagai tolok ukur tindakan pemerintah atau legalitas tindakan pemerintah.

Pemerintah dalam melaksanakan tindakan pemerintah harus berdasarkan kewenangan yang sah, tetapi juga dalam melaksanakan kekuasaannya dibatasi oleh wewenang. Tujuan pembatasan oleh wewenang adalah guna menghindari penyalahgunaan wewenang (*detournement depouvoir*) dan tindakan sewenang-wenangnya (*willekeur*) oleh Pemerintah. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi (materi), wilayah (*locus*), dan waktu (*tempus*).<sup>12</sup> Di luar ketiga batas tersebut, maka tindakan pemerintah merupakan tindakan cacat wewenang (*onbevoegheid*).

Negara Indonesia adalah Negara hukum memiliki pilar utama, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginel van wetmatigheid van bestuur*).<sup>13</sup> Prinsip ini membawa konsekuensi hukum yaitu wewenang pemerintah harus memiliki alas hukum atau berdasarkan peraturan perundang-undangan. Ruang lingkup legalitas tindakan pemerintah mencakup wewenang, substansi, dan prosedur. Philipus M. Hardjon, dalam tulisan "*Klasifikasi dan Identifikasi Cacat Yuridis dalam Bidang Tata Usaha Negara*", menjelaskan bahwa alat ukur keabsahan tindak pemerintahan terdiri atas dua hal, yaitu Peraturan Perundang-undangan (hukum tertulis) dan Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).<sup>14</sup> Ketentuan Pasal 10 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa AUPB meliputi asas, diantaranya kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan wewenang, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Tidak terpenuhinya tiga unsur legalitas tersebut, maka mengakibatkan cacat yuridis tindak pemerintahan yang diklasifikasikan dalam cacat wewenang, cacat prosedur, dan cacat substansi.

---

<sup>12</sup> Philipus M. Hardjon, 'Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih', Pidato Peresmian Jabatan Guru Besar UNAIR, (FH UNAIR 1994).[9].

<sup>13</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*[103].

<sup>14</sup> Philipus M. Hardjon, 'Klasifikasi dan Identifikasi Cacat Yuridis dalam Bidang Tata Usaha Negara', Bahan Ajar Hukum Administrasi (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2004).

Setiap tindakan pemerintahan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Kewenangan tersebut diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.<sup>15</sup> Ketentuan Pasal 1 angka 22, 23, dan 24 Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mendefinisikan ketiga sumber wewenang, sebagai berikut:

“Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.”

Atribusi berasal dari bahasa latin yaitu dari kata *ad tribuere* yang artinya memberikan kepada. Atribusi merupakan cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah dikarenakan cara pemberian wewenangnya langsung oleh undang-undang sehingga sering disebutkan bahwa atribusi merupakan wewenang asli. Delegasi berasal dari bahasa latin *delegare* yang artinya melimpahkan.<sup>16</sup> J. B. J. M. Ten Berge mendefinisikan delegasi sebagai pelimpahan wewenang oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain yang wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain penerima wewenang tersebut.<sup>17</sup> Pemberi wewenang delegasi disebut dengan *delegans*, sedangkan penerima wewenang delegasi disebut *delegantaris*. Mandat berasal dari bahasa latin *mandare* yang artinya memerintahakan.<sup>18</sup> Mandat merupakan pelimpahan wewenang kepada bawahan untuk melakukan tindakan pemerintahan atas nama pemberi mandat. Sehingga tanggung jawab dan

---

<sup>15</sup> Philipus M. Hardjon I, *Op.Cit.*[7].

<sup>16</sup> Philipus M. Hardjon, [et.,al.], *Hukum Administrasi dan Good governance* (Trisakti 2010).[21].

<sup>17</sup> Philipus M. Hardjon I, *Op.Cit.*[5].

<sup>18</sup> Philipus M. Hardjon et al. I, *Loc.Cit.*

tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Cara perolehan kewenangannya tidak perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan dikarenakan mandate merupakan hal rutin dalam hubungan intern-hirarkis organisasi pemerintahan.<sup>19</sup>

Terdapat suatu konsep hukum “*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*”, artinya tidak ada wewenang tanpa pertanggungjawaban. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.<sup>20</sup> Oleh sebab itu, pengertian-pengertian atribusi dan delegasi adalah alat-alat yang membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak.<sup>21</sup> Konsep pemikiran Negara hukum menyebabkan kewenangan pejabat harus ditemukan dalam undang-undang. Dengan demikian terlepas dari bagaimana cara perolehan, isi, sifat, dan pertanggungjawaban hukum wewenang tersebut, wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan pemerintah, dikarenakan berdasarkan wewenang tersebut pejabat pemerintahan dapat melakukan tindakan pemerintahan.

Dalam hal kewenangan pengelolaan dana desa harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pemenuhan asas legalitas. Di dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, pengelolaan keuangan desa merupakan realisasi dari Negara atas pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 18B ayat (2) dan 28I UUD NRI 1945. Dengan dituangkannya hak-hak tradisional tersebut, maka Pemerintah Indonesia berperan memajukan kesejahteraan umum sebagaimana perwujudan cita-cita bangsa dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Disisi lain, Desa yang memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat juga berperan penting dalam mewujudkan cita-cita bangsa perlu dilindungi dan diberdayakan

---

<sup>19</sup> Philipus M. Hardjon II, *Op.Cit.*[7].

<sup>20</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*[108].

<sup>21</sup> Philipus M. Hardjon ,[et.,al], *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gajah Mada University Press 2011).[130].

agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kukuh dan melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang sejahtera.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan Desa, penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan bahwa pengaturan desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD NRI 1945. Pasal tersebut menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-undang”. Dengan demikian pengaturan tentang desa disatupadukan ke dalam susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Selanjutnya Kewenangan Desa diatur dalam BAB IV Undang-undang Desa. Pasal 18 UU Desa menjelaskan bahwa kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat desa. Kemudian Pasal 19 menegaskan bahwa kewenangan desa meliputi:

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul;
- b. Kewenangan lokal berskala desa;
- c. Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota, dan;
- d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian sebagaimana ketentuan dalam Pasal 20 dan 21 UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa, pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa diatur dan diurus oleh desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah Kabupaten/Kota diurus oleh desa. Berdasarkan Pasal 22 UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa penugasan dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah kepada desa meliputi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Pada ayat 2 disebutkan bahwa pada penugasan sebagaimana dimaksud sebelumnya disertai biaya.

Ketentuan dalam Pasal 90 Peraturan Pemerintah No 43 tahun 2014 menjelaskan bahwa penyelenggaraan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa didanai oleh APB Desa. Penyelenggaraan kewenangan lokal berskala desa selain didanai oleh APB Desa, juga dapat didanai oleh APBN dan APBD. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh pemerintah didanai oleh APBN yang dialokasikan pada bagian anggaran kementerian/lembaga dan disalurkan melalui satuan kerja perangkat daerah kabupaten/ kota. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh pemerintah daerah didanai oleh APBD. Dengan demikian secara tidak langsung pemerintah desa wajib melakukan pengelolaan keuangan desa sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut.

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 71 UU Desa, keuangan desa merupakan semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa. Hak dan kewajiban yang dimaksud menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan desa. Pendapatan desa sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 72 UU Desa, diantaranya (1) pendapatan asli desa yang terdiri atas hasil usaha, (2) Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Dana Desa), (3) bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, (4) alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota, (5) bantuan keuangan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota, (6) alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/ Kota, (7) hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga, (8) dan lain-lain pendapatan yang sah. Keuangan desa merupakan sumber penghidupan pemerintah desa, sehingga perlu dilakukan pengelolaan keuangan desa untuk melindungi dan menjamin hak-hak masyarakat desa. Sebagaimana Pasal 26 ayat (2) huruf c Undang-undang Desa menyebutkan bahwa kewenangan pengelolaan keuangan desa dipegang oleh kepala desa. Wewenang dan Prosedur pengelolaan keuangan desa tidak hanya diatur dalam UU nomor 6 tahun 2014 tentang desa, tetapi juga dijabarkan dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Pengaturan mengenai kewenangan pengelolaan keuangan desa diatur dalam Pasal 26 dan Pasal 75 Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, yang mengatur bahwa Kepala Desa berwenang memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa, namun dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa tidak dilaksanakan sendiri oleh Kepala Desa, tetapi dalam Pasal 75 ayat (2) Undang-undang Desa disebutkan bahwa Kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada Perangkat Desa. Permendagri Nomor 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa menyebutkan bahwa Kepala Desa merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan desa. Kepala Desa dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa dibantu oleh Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa yang selanjutnya disingkat PTPKD. PTPKD merupakan unsur dari perangkat desa, yang terdiri dari Sekretaris Desa, Kepala Seksi, dan Bendahara.

Berdasarkan ulasan tersebut dapat disimpulkan bahwa Kepala Desa secara atribusi diberikan kewenangan pengelolaan keuangan desa yang meliputi didalamnya pengelolaan dana desa. Kewenangan pengelolaan tersebut selanjutnya dilimpahkan kepada perangkat desa yang ditunjuk untuk turut membantu melaksanakan pengelolaan keuangan desa dalam tim PTPKD. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 72 ayat (5) UU Desa yang mengatur bahwa pemberian kekuasaan atau kewenangan oleh Kepala Desa kepada Perangkat Desa yang ditunjuk hanya sebatas pelimpahan kewenangan, dengan kata lain yang terjadi adalah pemberian wewenang secara mandat. Dengan demikian tanggung jawab wewenang tetap berada di tangan Kepala Desa.

### **Prosedur Pengelolaan Keuangan Desa**

Sebagaimana pemaparan di muka, prosedur merupakan salah satu aspek dalam keabsahan (*rechmatigheid*). Asas umum prosedur bertumpu atas tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu asas Negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. Asas Negara hukum berkaitan dengan jaminan dan

perlindungan hak-hak dasar terhadap kekuasaan pemerintah. Asas demokrasi berkaitan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintah. Sedangkan asas instrumental berkaitan dengan efisiensi (*doelmatigheid*: daya guna) dan efektifitas (*doeltreffendheid*: hasil guna) prosedur pemerintahan.<sup>22</sup> Pemerintah dalam penyelenggaraan prosedur pemerintahan harus berlandaskan ketiga asas tersebut. Namun dewasa ini masih banyak prosedur pemerintahan di Indonesia yang belum efektif dan efisien.

Keuangan desa dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Desa mengandung arti yaitu semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa. Pengelolaan keuangan desa merupakan seluruh rangkaian kegiatan yang dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, hingga pertanggungjawaban yang dilaksanakan dalam satu tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Pengelolaan keuangan desa harus bersifat transparan, akuntabel, partisipatif, dan tertib anggaran. Kepala desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan. Keuangan desa memiliki tahapan pengelolaan, diantaranya:

- a. Perencanaan;
- b. Penganggaran;
- c. Pelaksanaan;
- d. Penatausahaan;
- e. Pertanggungjawaban.

Perencanaan keuangan desa merupakan kegiatan untuk memperkirakan pendapatan dan belanja desa dalam kurun waktu tertentu di masa yang akan datang. Tahap perencanaan keuangan desa dimulai dari penyusunan Rancangan Peraturan desa tentang APB Desa berdasarkan RKP Desa tahun berkenaan. RKP Desa adalah penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) untuk jangka waktu satu tahun. Pelaksanaan keuangan desa adalah rangkaian

---

<sup>22</sup> Philipus M. Hardjon II, *Op.Cit.*[9].

kegiatan untuk melaksanakan rencana anggaran yang telah ditetapkan APB Desa dalam satu tahun anggaran yang dimulai dari 1 Januari hingga 31 Desember. Penatausahaan adalah pencatatan seluruh transaksi keuangan baik penerimaan maupun pengeluaran dalam satu tahun anggaran. Penatausahaan dilakukan oleh bendahara desa. Bendahara desawajib melakukan pencatatan setiap penerimaan dan pengeluaran serta melakukan tutup buku setiap akhir bulan secara tertib. Bendahara wajib melakukan pencatatan secara sistematis dan urut sesuai dengan kronologis transaksi terjadi. Pelaporan dilakukan untuk menyampaikan hasil pekerjaan yang telah dilakukan selama satu periode sebagai bentuk pelaksanaan tanggung jawab. Pelaporan adalah bentuk evaluasi karena memberikan informasi keuangan serta menunjukkan kinerja yang telah dilakukan sehingga nantinya akan menjadi bahan pengambilan keputusan ekonomi.

### **Pengelolaan Dana Desa**

Pasal 1 huruf 1 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 menyebutkan bahwa, “Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat”. Sebagaimana kita tahu sebelumnya bahwa Dana Desa termasuk dalam bagian dari pendapatan desa dalam kelompok transfer, maka termasuk dalam APB Desa. Pengelolaan Dana Desa harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip, diantaranya keadilan, kebutuhan prioritas, kewenangan desa, partisipatif, swakelola dan berbasis sumber daya Desa, serta tipologi desa. Adapun prioritas penggunaan dana desa digunakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa dan

untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan yang bersifat lintas bidang.<sup>23</sup> Dalam pengelolaan keuangan desa terdapat mekanisme penetapan prioritas penggunaan dana desa yang merupakan bagian dari perencanaan pembangunan Desa yang sesuai dengan kewenangan Desa dengan mengacu pada perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota.

### Tanggung Jawab Pemerintahan Desa dalam Pengelolaan Dana Desa

Secara konseptual dijelaskan bahwa wewenang akan menimbulkan suatu kewajiban untuk melakukan tindakan hukum yakni berbuat sesuatu sesuai dengan kompetensi wewenang yang diberikan, sekaligus menimbulkan tanggung jawab terhadap seluruh aspek kewajiban itu.<sup>24</sup> Tatiek Sri Djatmiati, dalam disertasinya menegaskan bahwa setiap penggunaan wewenang selalu disertai dengan pertanggungjawaban, hal tersebut merupakan suatu keharusan karena dalam pemberian wewenang dilengkapi dengan pengujiannya apabila terjadi kesalahan dalam penggunaan wewenang guna terselenggaranya perlindungan hukum.<sup>25</sup> A.D. Belifante mengemukakan bahwa *“Niemandkan een bevoegheid uitoefenen zonder verantwoording schuldiging te zijn of zonder dat of ide uitofening controle bestaan”* (tidak seorang pun dapat melaksanakan kewenangan tanpa memikul kewajiban tanggungjawab atau tanpa pelaksanaan pengawasan).<sup>26</sup>

Untuk mengetahui siapa yang harus bertanggung jawab secara yuridis terhadap penggunaan wewenang yang melawan hukum (penyalahgunaan wewenang), maka harus melihat dari segi sumber atau perolehan wewenang tersebut. Hal tersebut sejalan dengan prinsip hukum administrasi, *“geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid”* atau *there is no authority without responsibility* (tidak ada

---

<sup>23</sup> Pasal 4 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 19 tahun 2017 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018.

<sup>24</sup> Sufriadi, 'Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia' (2014) 1 Jurnal Yuridis.[63].

<sup>25</sup> Tatiek Sri Djatmiati, 'Disertasi Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia' (FH UNAIR 2004).[85].

<sup>26</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*[334].

kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Dengan demikian maka pejabat yang menduduki jabatan tertentu secara tidak langsung memikul tanggung jawab atas wewenang yang diberikan kepadanya.

Pertanggungjawaban wewenang atribusi secara yuridis ditanggung oleh penerima wewenang atribusi itu sendiri. Dalam wewenang delegasi, tanggung jawab berada pada penerima delegasi (*delegantaris*) karena telah terjadi pelimpahan wewenang oleh pemberi wewenang delegasi (*delegans*). Dengan demikian apabila terjadi penyalahgunaan wewenang oleh delegantaris, maka yang bertanggungjawab penuh adalah si *delegantaris* tersebut. Berbeda halnya dengan pertanggungjawaban wewenang mandat, dalam wewenang mandat hanya terjadi pelimpahan wewenang kepada bawahan, tidak terjadi penyerahan wewenang. Penerima mandat (*mandataris*) melaksanakan wewenang atas nama pemberi mandat (*mandans*). Sehingga tanggung jawab tetap berada di pihak pemberi mandat (*mandans*). Berdasarkan ulasan diatas dapat ditarik benang merah bahwa setiap wewenang melekat pertanggungjawaban. Pertanggungjawaban ini harus dipisahkan dengan cara perolehan wewenang dan pelaksanaan wewenang tersebut dikarenakan tidak semua pejabat yang melaksanakan wewenang dibebani tanggung jawab secara yuridis.<sup>27</sup>

Selain itu untuk mengetahui siapa yang bertanggung jawab dalam tindakan pemerintahan, diperlukan kejelasan tentang jabatan yang dilekati kewenangan pemerintah tersebut. Dalam hukum publik, yang berkedudukan sebagai subjek hukum adalah jabatan (*ambt*).<sup>28</sup> Logemann, mengatakan bahwa Negara dan organisasi jabatan “*de staat is ambtenorganisatie*”, dan dalam suatu Negara itu ada jabatan pemerintah, yakni lingkungan pekerjaan tetap yang dilekati dengan wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, yakni semua tugas-tugas kenegaraan selain bidang pembuatan undang-undang dan peradilan, “*elke werkzaamheid van de overheid, welke niet als wetgeving of als rechtspraak is aan te merken*”.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Abdul Latif, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Prenada Media 2016).[19].

<sup>28</sup> Abdul Latif, *Op.Cit.*[20].

<sup>29</sup> Julia Mustamu, ‘Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintah’, (2011) 17 Jurnal Sasi.[6].

F.R. Bothlingk, berpendapat bahwa tugas dan wewenang yang melekat pada jabatan tersebut dijalankan oleh manusia (*natuurlijke person*), yang bertindak selaku wakil jabatan dan disebut pemangku jabatan atau pejabat.<sup>30</sup>

Berbicara mengenai penyalahgunaan wewenang, “tujuan” merupakan parameter untuk menilai adanya suatu penyalahgunaan wewenang. dengan kata lain apabila pemegang wewenang menggunakan wewenang untuk tujuan lain daripada tujuan yang ditetapkan untuk wewenang itu maka termasuk dalam *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang).<sup>31</sup> Penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir* dalam Verklarend Woordenboek OPENBAAR BESTUUR dirumuskan sebagai “*het oneigenlijk gebruik maken van haar bevoegdheid door de overheid. Hiervan is sprake indien een overheidsorgaan zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel heft gebruikt dan tot doeleinden waartoe die bevoegdheid is gegeven. De overheid schendt Aldus het specialiteitsbeginsel*” (penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya).

Penyalahgunaan wewenang sendiri diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam Bagian Ketujuh tentang Larangan Penyalahgunaan Wewenang Pasal 17 sampai dengan Pasal 21. Penyalahgunaan wewenang dibagi menjadi tiga macam, yaitu melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Adalah melampaui wewenang apabila tindakan yang dilakukan melampaui masa jabatan atau batas berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Mencampuradukkan wewenang adalah apabila tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan. Sedangkan bertindak sewenang-wenang adalah tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan dan/atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

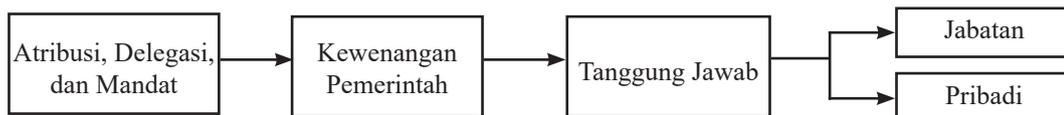
---

<sup>30</sup> *ibid.*

<sup>31</sup> Philipus M. Hardjon et al II, *Op. Cit.*[25].

Dalam pelaksanaannya, tanggung jawab dibedakan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.<sup>32</sup> Adapun kerangka pikir atas ulasan tersebut dapat digambarkan dalam bagan di satu ini:

Bagan 1. Kerangka Pikir Tanggung Jawab



Tanggung jawab jabatan merupakan konsekuensi dari penyalahgunaan jabatan. Sebagaimana ulasan sebelumnya, pertanggungjawaban dalam hukum publik berkaitan dengan kewenangan, maka beban tanggung jawab juga melekat pada jabatan tersebut. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan keabsahan tindakan hukum pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat untuk dan atas nama jabatan (*amtshalve*).<sup>33</sup> Dengan demikian tanggung jawab jabatan berkaitan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan.<sup>34</sup> Dalam hukum administrasi, legalitas tindak pemerintahan peraitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan. Pendekatan kekuasaan berkaitan dengan wewenang yang diberikan menurut undang-undang berdasarkan asas legalitas atau asas *rechtmatigheid*.<sup>35</sup> Pendekatan ini digunakan untuk menganalisa apabila terdapat penyimpangan atau pelanggaran terhadap penggunaan kekuasaan oleh pemerintah, sehingga tanggung jawab Negara dilakukan atas dasar asas *rechtmatigheid* (asas legalitas).

Sedangkan tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku dalam hukum administrasi.<sup>36</sup> Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*. Seorang pejabat yang melaksanakan tugas dan kewenangan jabatan atau membuat kebijakan akan dibebani tanggung jawab pribadi jika ia melakukan

<sup>32</sup> Sufriadi, *Op.Cit.*[63].

<sup>33</sup> Sufriadi, *Op.Cit.*[69].

<sup>34</sup> Philipus M. Hardjon,[*et.,al*], *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Gadjah Mada University Press 2011).[16-17].

<sup>35</sup> Philipus M. Hardjon et al II, *Op.Cit.*[94].

<sup>36</sup> Philipus M. Hardjon et al III, *Op.Cit.*[16].

tindakan maladministrasi.<sup>37</sup> FR. Bothlingk mengatakan bahwa pejabat atau wakil bertanggung jawab apabila ia menyalahgunakan situasi dengan melakukan tindakan amoralnya sendiri terhadap kepentingan pihak ketiga.<sup>38</sup> Dengan kata lain seseorang bertanggung jawab secara pribadi bilamana ia telah melakukan tindakan maladministrasi, diantaranya beritikad buruk atau melakukan tindakan tercela.

Terdapat konsekuensi terhadap perbedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi atas tindakan pemerintahan, yakni berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata, dan tanggung gugat tata usaha Negara (TUN). Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. Dalam hal tindak pemerintahan, tanggung jawab pribadi pejabat berkaitan dengan maladministrasi. Tanggung gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat pejabat apabila terjadi perbuatan melanggar hukum oleh pejabat. Tanggung gugat perdata dapat pula menjadi tanggung gugat pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Sedangkan tanggung gugat TUN pada dasarnya adalah tanggung gugat jabatan.<sup>39</sup>

Perbandingan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi dapat digambarkan dalam bagan berikut ini:

Tabel 1. Perbedaan Tanggungjawab Jabatan dan Tanggungjawab Pribadi

Tanggung Jawab Jabatan	Tanggung Jawab Pribadi
	Fokus: maladministrasi
a. Fokus: legalitas (keabsahan) tindakan	Perilaku jelek aparat dalam pelaksanaan tugas → perbuatan tercela
- Wewenang	Antara lain:
- Substansi	- Sewenang-wenang
- Prosedur	- Penyalahgunaan wewenang
	Parameter:
b. Parameter:	1. Peraturan perundang-undangan
- Peraturan perundang-undangan	2. Asas-asas umum pemerintahan yang baik
- Asas-asas umum pemerintahan yang baik	3. <i>Code of good administrative behavior</i> (Uni Eropa)

<sup>37</sup> Julista Mustamu, *Op.Cit.*[7].

<sup>38</sup> *ibid.*

<sup>39</sup> Philipus M. Hardjon et al III, *Op.Cit.*[16-17].

c.	Pertanyaan hukum: Adakah cacat yuridis menyangkut: - Wewenang - Substansi - Prosedur	Pertanyaan hukum: Adakah maladministrasi dalam tindakan tersebut?
d.	Asas <i>praesumptio iustae causa</i> (setiap tindakan pemerintahan harus dianggap sah sampai ada pencabutan atau pembatalan)	Berkaitan dengan tindak pidana: asas praduga tak bersalah
e.	Asas <i>vicarious liability</i> : berlaku	Asas <i>vicarious liability</i> : tidak berlaku
f.	Sanksi: administrasi, perdata	Sanksi: administrasi, perdata, pidana

Tanggung jawab pribadi dalam tindakan pemerintahan muncul karena adanya maladministrasi. Maladministrasi berasal dari kata malum (buruk) dan administrare (pelayanan), dengan demikian maladministrasi memiliki arti pelayanan yang buruk.<sup>40</sup> Maladministrasi selalu dikaitkan dengan perilaku dalam pelayanan yang dilakukan oleh pejabat publik.<sup>41</sup> Undang-undnag Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman mendefinisikan maladministrasi sebagai perilaku atau perbuatan 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 yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan. Berdasarkan ulasan tersebut maka perilaku pelayanan aparat yang tidak patut merupakan perbuatan maladministrasi. Contoh perbuatan maladministrasi antara lain melawan hukum, melampaui wewenang, dll. Maladministrasi melahirkan tanggung jawab administrasi dan perdata namun berpeluang melahirkan tanggung jawab pidana apabila berkaitan dengan suap, gratifikasi, kolusi, korupsi.

Pelaksanaan pengelolaan dana desa yang merupakan bagian dari pengelolaan keuangan desa merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi pemerintahan dalam menjalankan kegiatan pemerintahan. Fungsi pemerintahan dapat pula diartikan sebagai “*bestuur*”, yaitu fungsi penguasa yang tidak termasuk pembuatan undang-

<sup>40</sup> Philipus M. Hardjon et al III, *Op.Cit.*[20].

<sup>41</sup> *ibid.*

undang dan peradilan.<sup>42</sup> Sebagaimana diketahui sebelumnya dalam pengelolaan keuangan desa terdapat empat tahapan kegiatan, diantaranya perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban. Dalam tiap kegiatan pengelolaan keuangan desa tersebut dikerjakan oleh pemerintah desa, yakni Kepala Desa dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara desa. Perangkat yang membantu Kepala Desa tersebut dinamakan Tim Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD).

Kewenangan pengelolaan dana desa erat kaitannya dengan pengelolaan keuangan desa karena dana desa merupakan bagian dari keuangan desa yang diperoleh dari kelompok transfer. Dalam kewenangan pelaksanaan pengelolaan keuangan desa berada pada Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Seksi, dan Bendahara Desa. Dalam pembahasan pada bab sebelumnya telah diuraikan mengenai pengertian, tugas, dan wewenang dari masing-masing pejabat yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan desa. Kepala Desa sebagai pejabat yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan Desa. Yang kemudian dibantu Tim PTPKD. Sekretaris Desa sebagai pejabat yang menerima wewenang mandat dari Kepala Desa sebagai koordinator pelaksanaan pengelolaan keuangan Desa. Kepala Seksi sebagai pelaksana kegiatan sesuai dengan bidangnya. Serta Bendahara Desa sebagai orang yang menerima, menyetor atau membayar, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan penerimaan pendapatan desa dan pengeluaran pendapatan desa dalam rangka pelaksanaan APBDesa.

Secara garis besar dalam pengelolaan keuangan desa pertanggungjawaban wewenang berada pada Kepala Desa sebagaimana ketentuan dalam Pasal 72 ayat (5) UU Desa yang menyebutkan bahwa "*dalam pengelolaan keuangan desa, Kepala Desa melimpahkan sebagian wewenangnya kepada perangkat desa yang ditunjuk*". Berdasarkan ketentuan tersebut maka perangkat desa atau dengan kata lain Tim PTPKD menjalankan tugas atas dasar pelimpahan wewenang (mandat). Kepala Desa berperan sebagai *mandans*, dan Tim PTPKD sebagai *mandataris*. Tim PTPKD

---

<sup>42</sup> Philipus M. Hardjon *et al I, Op. Cit.*[3-4].

melaksanakan tugasnya atas nama Kepala Desa, sehingga pertanggungjawaban wewenang tetap pada pemberi mandat, yaitu Kepala Desa.

Hukum administrasi membedakan tanggung jawab pejabat menjadi tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Dalam menganalisa adanya tanggung jawab jabatan maka digunakan pendekatan kekuasaan yang berkaitan dengan aspek legalitas (keabsahan) tindakan pemerintah. *In casu*, keabsahan tindakan pemerintah desa telah sesuai dengan Permendagri Nomor 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Apabila terdapat cacat yuridis menyangkut cacat wewenang, cacat prosedur, dan cacat substansi, maka upaya hukum yang diberlakukan adalah sanksi administrasi dan sanksi perdata. Namun pengaturan tentang teknis sanksi administrasi dan sanksi perdata atas kesalahan pemerintah desa dalam pengelolaan keuangan desa tersebut tidak disebut secara tegas dalam Permendagri Nomor 113 tahun 2014 tentang pengelolaan Desa.

Kemudian dalam menganalisa adanya tanggung jawab pribadi digunakan pendekatan fungsionaris yang berkaitan dengan maladministrasi, utamanya penyalahgunaan wewenang. Seandainya salah seorang pejabat pemerintahan desa melakukan tindakan maladministrasi, misalnya merubah rencana anggaran atau menggunakan keuangan desa untuk tujuan lain, maka akibat dari tindakannya menjadi tanggung jawab pribadi pejabat tersebut. Sanksi terhadap tanggung jawab pribadi dapat berupa sanksi administrasi, sanksi perdata maupun sanksi pidana. Sanksi administrasi yang dikenakan dapat berupa sanksi administrasi sesuai bidang kepegawaian. Sanksi perdata dapat berupa ganti rugi atas keuangan negara sebagaimana dalam ketentuan dalam Pasal 35 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sedangkan sanksi pidana dapat dikenakan sesuai dengan peraturan dalam ketentuan pidana, misalnya sanksi pidana dalam Undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pengelolaan keuangan desa khususnya pengelolaan dana desa erat kaitannya dengan keuangan Negara. Berkaitan dengan hal tersebut apabila terjadi kerugian Negara maka pejabat yang menyebabkan kerugian Negara tersebut harus mengganti kerugian, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-undang

Keuangan Negara. Terlebih untuk pejabat berstatus bendahara dilekati tanggung jawab pribadi. Selain itu, pelaksanaan sanksi terhadap tindakan yang menyebabkan kerugian Negara juga diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara.

### **Tanggung Gugat Pemerintah Desa dalam Pengelolaan Dana Desa**

Sebagaimana diketahui sebelumnya bahwa setiap kesalahan dalam penggunaan wewenang yang menimbulkan kerugian akan dimintai pertanggungjawaban atas kerugian tersebut. Dalam hukum administrasi mengenal istilah tanggung gugat Negara terhadap kerugian Negara. Tatiek Sri Djatmiati, dalam disertasinya menjelaskan bahwa tanggung gugat Negara dalam arti luas adalah bahwa Negara akan memberikan kompensasi untuk setiap kehilangan atau kerugian yang terjadi, disebabkan secara langsung atau tidak langsung, materiil maupun mental terhadap warga masyarakat, akibat kewenangan publik.<sup>43</sup> Dengan kata lain tanggung gugat Negara berkaitan dengan penggunaan kewenangan pemerintah dalam pelayanan publik yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Timbulnya kerugian tersebut dikarenakan adanya cacat wewenang atau perilaku yang buruk.

Menurut Hukum Administrasi Perancis, terdapat dua jenis kesalahan pejabat dalam pelayanan publik (*public service*). Kesalahan pribadi adalah kesalahan tindakan pejabat secara pribadi.<sup>44</sup> Misalnya kesalahan yang timbul karena kelemahan pribadi pejabat tersebut, nafsu, dan/atau kelalaian. Sehingga pejabat tersebut harus bertanggung gugat secara pribadi kepada pihak ketiga. Sedangkan kesalahan jabatan adalah kesalahan dalam penggunaan wewenang yang hanya berkaitan dengan pelaksanaan jabatannya dalam pelayanan publik.<sup>45</sup> Baik dalam penggunaan wewenang karena perintah perundang-undang atau perintah pejabat.<sup>46</sup> Konsep kesalahan jabatan ini muncul disebabkan karena para pejabat publik ingin melindungi diri dengan dalil *separation of power*, yang mengakibatkan Pengadilan

---

<sup>43</sup> Tatiek Sri Djatmiati I, *Op.Cit.*[86].

<sup>44</sup> *ibid.*

<sup>45</sup> *ibid.*

<sup>46</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, 'Jurnal Antikorupsi Integritas', (2017) 3 Jurnal Anti Korupsi.[49].

Umum tidak berhak menerima aduan atas tindakan pemerintah yang menyimpang. Pengadilan yang berhak mengadili persoalan pelayanan publik adalah Pengadilan Administrasi.<sup>47</sup>

Apabila terdapat suatu kesalahan pribadi (*faute personelle*), maka gugatan tidak dapat diajukan di pengadilan administrasi. Sedangkan apabila terdapat kesalahan jabatan (*faute de service*), maka gugatan diajukan ke Pengadilan Administrasi dengan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang meliputi :

- a. *Violation de la loi* (melanggar undang-undang);
- b. *Incompetence* (tidak berwenang);
- c. *Detournement de puvoir* (penyalahgunaan wewenang).

Andaikata terdapat pelanggaran dalam ketiga asas tersebut, maka pelanggarannya digolongkan sebagai tindakan melanggar asas *legalilite* (keabsahan).<sup>48</sup> Dengan konsekuensi apabila terjadi pelanggaran dalam mengeluarkan keputusan pemerintahan (Keputusan Tata Usaha Negara atau KTUN), maka dapat dibatalkan karena termasuk kategori melanggar hukum atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van bestuur van behorlijk*).<sup>49</sup>

Berkaitan dengan pengelolaan dana desa dalam pelaksanaan keuangan desa, tanggung gugat Negara baik atas kesalahan pribadi maupun kesalahan jabatan belum diatur secara tegas. Baik dalam undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksana UU Desa, Permendagri Nomor 113 tahun 2015 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, atau Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Sementara ini, andaikata terjadi tanggung gugat maka dasar hukum yang dikenakan adalah ketentuan yang ada dalam Undang-undang Keuangan Negara yang berkaitan dengan pejabat wajib mengganti kerugian Negara.

---

<sup>47</sup> Tatiek Sri Djatmiati, 'Faute Personelle dan Faute De Service dalam Tanggung Gugat Negara' (2004) Yuridika.[356].

<sup>48</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, *Op.Cit.*[50].

49 *ibid.*

### Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan mengenai permasalahan sebagaimana diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan pengelolaan dana desa dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa terletak pada Kepala Desa yang juga merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa. Kewenangan tersebut diperoleh secara atributif, serta dalam pelaksanaannya, kepala desa dibantu oleh pejabat desa yang tergabung dalam Tim Pelaksana Pengelolaan Keuangan Desa. Dalam pelaksanaan kewenang yang dimaksud, hendaknya para pejabat berpedoman pada peraturan peundang-undangan dan AUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik).

Dalam pelaksanaan wewenang tersebut diikuti dengan pertanggungjawaban. Dalam hukum publik dibedakan antara tanggungjawab dan tanggung gugat. Tanggungjawab yang dimaksud dapat berupa tanggungjawab jabatan dan tanggungjawab pribadi. Tanggungjawab jabatan dibebankan kepada badan pemerintah kesalahan administratif yang tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang, sedangkan tanggung jawab pribadi dibebankan kepada pejabat pemerintah karena kesalahan administratif yang mengandung penyalahgunaan wewenang. Sedangkan tanggung gugat berkaitan dengan ganti kerugian terhadap keuangan negara. Tanggungjawab dapat dikenakan atas kesalahan pribadi dan kesalahan jabatan. Kesalahan pribadi mengandung unsur penyalahgunaan wewenang sedangkan kesalahan jabatan tidak. Dalam penerapan pertanggungjawaban tersebut sebaiknya diikuti dengan penerapan sanksi demi adanya penegakan hukum yang efisien.

### Daftar Bacaan

#### Buku

Abdul Latif, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Prenada Media 2016).

Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan dan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa* (Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan dan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

Departemen Dalam Negeri: 2007).

HAW Widjaya, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh* (PT Rajagrafindo Persada 2010).

Philipus M. Hardjon [*et.al.*], *Hukum Administrasi dan Good governance*, (Trisakti 2010).

Philipus M. Hardjon [*et. al*], *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Gajah Mada University Press 2011).

Philipus M. Hardjon,[*et. al*], *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Gajah Mada University Press 2011).

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (PT Raja Grafindo 2006).

Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif* (RajaGrafindo Persada 2007).

Tatiek Sri Djatmiati, *Disertasi Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia* (FH UNAIR 2004).

### **Jurnal**

Julia Mustamu, 'Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintah', (2011) 17 Jurnal Sasi.

Komisi Pemberantasan Korupsi, 'Jurnal Antikorupsi Integritas', (2017) 3 Jurnal Anti Korupsi.

Philipus M. Hardjon, 'Tentang Wewenang' (1997) XII Yuridika.

Philipus M. Hardjon, 'Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih', Pidato Peresmian Jabatan Guru Besar UNAIR, (FH UNAIR 1994).

Philipus M. Hardjon, 'Klasifikasi dan Identifikasi Cacat Yuridis dalam Bidang Tata Usaha Negara', Bahan Ajar Hukum Administrasi (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2004).

Sufriadi, 'Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia' (2014) 1 Jurnal Yuridis.

Tatiek Sri Djatmiati, 'Faute Personelle dan Faute De Service dalam Tanggung Gugat Negara' (2004) Yuridika.

**Laman**

Jayadi Supriadin, 'Jokowi Sebut 900 Kades Tersangkut Penyalahgunaan Dana Desa' (Liputan 6, 2017) <[www.liputan6.com/news/read/3132088/jokowi-sebut-900-kades-tersangkut-penyalahgunaan-dana-desa](http://www.liputan6.com/news/read/3132088/jokowi-sebut-900-kades-tersangkut-penyalahgunaan-dana-desa)>.

Perwakilan Kalimantan Barat, 'Ombudsman Kalbar Gelar FGD Hasil Kajian Systemic Review tentang Pengawasan Dana Desa' (Ombudsman : 2018) :<[www.ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--ombudsman-kalbar-gelar-fgd-hasil-kajian-systemic-review-tentang-pengawasan-dana-desa](http://www.ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--ombudsman-kalbar-gelar-fgd-hasil-kajian-systemic-review-tentang-pengawasan-dana-desa)>.

**Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 5)

Undang-Undang 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7)

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292)

Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2093)

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 19 tahun 2017 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2018.